

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RAFAELA RAPHAELLI MATOS DAL BEN

**AS FLORESTAS NO REGIME INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS
E O POSICIONAMENTO BRASILEIRO ENTRE 1997 E 2021**

Porto Alegre

2022

RAFAELA RAPHAELLI MATOS DAL BEN

**AS FLORESTAS NO REGIME INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS
E O POSICIONAMENTO BRASILEIRO ENTRE 1997 E 2021**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em **Relações Internacionais** da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Verônica Korber
Gonçalves

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Dal Ben, Rafaela Raphaelli Matos
AS FLORESTAS NO REGIME INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS E O POSICIONAMENTO BRASILEIRO ENTRE 1997 E
2021 / Rafaela Raphaelli Matos Dal Ben. -- 2022.
94 f.
Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Florestas. 2. Política Internacional Ambiental.
3. Regime Internacional do Clima. 4. Regime de
Florestas. 5. Relações Internacionais do Brasil. I.
Gonçalves, Verônica Korber, orient. II. Título.

RAFAELA RAPHAELLI MATOS DAL BEN

**AS FLORESTAS NO REGIME INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS
E O POSICIONAMENTO BRASILEIRO ENTRE 1997 E 2021**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em **Relações Internacionais** da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Aprovado em: Porto Alegre, 11 de maio de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr^a Verônica Korber Gonçalves — Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, em especial a minha mãe e ao meu pai, Débora e Marconi, por sempre me apoiarem, acreditarem em mim e serem fonte inesgotável de amor e carinho. Agradeço também aos meus irmãos, Lenir e Nicolas, com quem tenho o privilégio de compartilhar a vida.

Ao Paulo, pelo companheirismo, carinho, apoio e incentivo ao longo dessa trajetória. E também pela felicidade que diariamente me traz.

Às amigas que fiz durante a escola e levarei para toda a vida, Bruna, Giulia, Helena e Nicolle. Aos amigos que fiz na Universidade, em especial Vítor, Luiz Marcelo, Francielle, Luana, Pietra, Geórgia, Carla, Aline e Larissa, pelas alegrias que compartilhamos e pela parceria que construímos. Por terem também, virtualmente, tornado os dias pandêmicos que vivemos menos pesados e mais alegres.

À professora Verônica Korber pelos ensinamentos, pela oportunidade de participar do GERIMA (Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Meio Ambiente) e pela valiosa orientação ao longo desse período.

A todos os professores e mestres com quem tive a oportunidade de aprender ao longo da vida, desde a escola Cenecista Santa Bárbara de Arroio dos Ratos à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), fontes de inspiração para mim.

À população brasileira e à UFRGS, por ter me proporcionado educação de tamanha qualidade, bem como à Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) e a todos os seus técnicos, servidores e colaboradores.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Meio Ambiente (GERIMA) pelo acolhimento e por todo o conhecimento compartilhado ao longo desse valioso período.

Por fim, agradeço aos projetos de extensão do curso de Relações Internacionais, BIS (*Back in School*), UFRGSMUNDI e, em especial, ao RIPE (Relações Internacionais para Educadores), pelos ensinamentos e pelo engrandecimento gerado ao longo da jornada da graduação.

RESUMO

O Brasil é um ator historicamente importante nas discussões internacionais sobre florestas à medida que detém recursos naturais vastos e uma grande biodiversidade, além da maior parte do importante bioma Amazônia (61,9%). O regime internacional do clima, por sua vez, consolidou-se no decorrer dos anos como um importante espaço de discussão das florestas, dado o papel delas na estabilização climática enquanto fontes, sumidouros e reservatórios de carbono. O presente trabalho tem como objetivo analisar as modificações do posicionamento do Brasil nas discussões sobre florestas no regime internacional do clima, com foco na atuação do país nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), entre 1997 e 2021. Busca-se, para além disso, estabelecer a classificação desse posicionamento durante o referido período, através do papel desempenhado pelo Brasil no regime, relativamente à matéria florestal. Sendo assim, a atuação brasileira entre 1997 e 2005 caracterizou-se pela postura de Estado-veto nas negociações. Em 2006, modificou-se, adotando uma posição propositiva que perdurou até 2017. Por fim, observou-se uma mudança brusca de papel em 2018, que levou à classificação do Brasil como um “*Laggard State*” nas discussões de florestas e clima no período entre 2018 e 2021.

Palavras-chave: Florestas. Política Internacional Ambiental. Regime Internacional do Clima. Regime de Florestas. Relações Internacionais do Brasil.

ABSTRACT

Brazil is a historically relevant actor in global discussions on forests inasmuch as it has vast natural resources and great biodiversity, in addition to most of the important Amazon biome (61.9%). The international climate regime, for its part, has been consolidated over the last years as an important space for discussions on forests, given their role in climate stabilization as sources, sinks, and reservoirs of carbon. The present work aims at assessing the changes in Brazil's position regarding discussions on forests in the framework of the international climate regime, with emphasis on its performance at the Conferences of the Parties (COP) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), from 1997 to 2021. It was sought, likewise, to classify the different roles played by Brazil in the referred period. From this, it was concluded that the Brazilian position between 1997 and 2005 was characterized by veto. In 2006, it has changed, with the adoption of a propositive position, which lasted until 2017. In 2018, there was a sudden change, which has led to Brazil's classification as a "Laggard State".

Key Words: Forests. International Environmental Policy. International Climate Regime. Forests Regime. Brazil's Foreign Relations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 AS FLORESTAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	12
2.1 OS ARRANJOS INTERNACIONAIS SOBRE FLORESTAS	13
2.2 AS FLORESTAS NO REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA: DO PROTOCOLO DE KYOTO AO ACORDO DE PARIS	24
2.3 AS FLORESTAS NO DEBATE ACADÊMICO: REGIME OU NÃO-REGIME?	30
3 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DE FLORESTAS NO REGIME CLIMÁTICO (1997 - 2012)	35
3.1 DA CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO (1972) A RIO 92 (1992)	37
3.2 1997 A 2005: O PROTOCOLO DE KYOTO E AS NEGOCIAÇÕES SOBRE O MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO (MDL)	39
3.3 2006 A 2012: O MECANISMO REDD(+) E AS DEFINIÇÕES PARA O PÓS-2012	45
4 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DE FLORESTAS NO REGIME CLIMÁTICO (2013 - 2021)	54
4.1 2013 A 2017: A IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO DE VARSÓVIA PARA REDD+ E AS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO DE PARIS	54
4.2 2018 A 2021: A REGULAMENTAÇÃO DO ACORDO DE PARIS E OS MECANISMOS DE MERCADO	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

As florestas apresentam uma função ecológica múltipla no equilíbrio climático e ecossistêmico global, contemplando a estabilidade dos solos, do clima e de inúmeras espécies, no papel de habitat (MELLO, 1999). Economicamente, a riqueza das florestas em recursos genéticos mostra-se essencial no fornecimento de materiais agrícolas e médicos, devido à vasta diversidade de plantas, microrganismos e animais, que compõem 80% de toda a biodiversidade terrestre do planeta (WORLD WIDE FUND FOR NATURE – WWF, 2021).

Os riscos que correm as florestas em pé foram evidenciados como um dos problemas ambientais globais a partir de 1980, quando, de acordo com dados da FAO (Food and Agriculture Organization), houve o aumento desenfreado do desmatamento, que atingiu, naquela década, uma média anual de 4,6 milhões de hectares (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION — FAO, 2021). Em meio à aceleração dos movimentos ambientais globais e à preocupação da ciência com a perda das áreas florestais, observada entre 1980 e 1990, verifica-se a ascensão do envolvimento da política e da governança internacional com as florestas, que resultaram, neste mesmo período, no desenvolvimento de instrumentos, programas e acordos relativos ao tema (ABDALA, 2007).

A concepção de regimes internacionais passou a ser tratada pelos diferentes teóricos das relações internacionais a partir da década de 1970, refletindo as novas configurações do sistema (CONCEIÇÃO; VALDEVINO, 2016). Entre as definições, tem-se a proposta por Keohane e Nye (1977, p. 19, tradução nossa), que coloca os regimes como “conjuntos de arranjos de governança” que incluem “redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam os seus efeitos”.

Outra definição clássica, consistente com a formulação de Keohane e Nye (1977), é a de Stephen Krasner, que define os regimes internacionais como “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores.” (KRASNER, 1982, p. 186). Stephen Krasner ainda conclui:

Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a

ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012, p. 94)

Para o autor, os regimes são, portanto, criações sociais com o intuito de gerar discussões multilaterais, nas quais convergem as expectativas dos atores, e produzem como resultado ideal o comprometimento através de um acordo ou tratado internacional (KRASNER, 2012).

A partir do crescimento em número e função das organizações internacionais, bem como da inter-relação entre elas, Raustiala e Victor (2004) desenvolvem o termo “complexo de regime”, conceituado, nas palavras dos autores, por “Uma matriz de instituições parcialmente sobrepostas e não hierárquicas governando uma área temática específica” (RAUSTIALA; VICTOR, 2004, p. 279, tradução nossa). Sendo assim, o complexo de regime define-se por um conjunto de regimes especializados ou outros arranjos de governança, mais ou menos ligados entre si, que às vezes reforçam um ao outro; por outras vezes, contudo, se sobrepõem e conflitam entre si. Giessen (2013) afirma que o regime internacional de florestas é complexo, dado seu caráter fragmentado e a existência de uma miríade de arranjos e instrumentos internacionais que se sobrepõem.

No debate teórico e acadêmico, não há consenso sobre a existência de um regime internacional de florestas propriamente dito. Enquanto algumas vertentes consideram a existência de um regime (HUMPHREYS, 2006), outras denominam essa numerosidade de instrumentos um “não-regime” (DIMITROV, 2005). Em uma abordagem intermediária, essa estrutura seria, na verdade, um “quase-regime de florestas” (CARVALHO, 2010). Independentemente disso, o Brasil emerge, nesse contexto, como um ator importante e singular nas discussões, à medida que detém, em seu território, recursos naturais vastos e uma grande biodiversidade. Abrigando, também, a maior parte do bioma Amazônia (61,9%) e a maior floresta tropical do mundo (SANTOS; SALOMÃO; VERÍSSIMO, 2021).

O regime internacional de florestas que emerge através da criação de instrumentos sobre o tema, a partir de 1980 e, sobretudo de 1990, é caracterizado pela fragmentação e pela sobreposição. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio 92, houve a tentativa de alcançar um acordo vinculante exclusivo sobre as florestas, que não se concretizou. Por outro lado, foram definidos dois tratados multilaterais com mandato

sobre florestas, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC).

Humphreys (2006) considera a CDB o principal espaço de discussão das florestas a nível internacional. Carvalho (2010), contudo, considera ser a CQNUMC, devido à abordagem “abrangente e multifacetada” (CARVALHO, 2010, p. 13) que a Convenção confere ao tema. Para o propósito desta pesquisa, a visão de Carvalho (2010) será considerada, devido ao entendimento de que o regime climático tem, de modo crescente, conferido importância às florestas devido ao seu múltiplo papel na mitigação das mudanças climáticas.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar e classificar o posicionamento brasileiro sobre as florestas entre os anos 1997 e 2021, no âmbito do regime internacional do clima. Como objetivos específicos, descrever os diferentes arranjos políticos internacionais com mandato sobre florestas; compreender as modificações da posição do Brasil a respeito do tema durante as Conferências das Partes (COPs) da CQNUMC entre os anos de 1997 e 2012; e entre os anos de 2013 a 2021. A pesquisa realizada distancia-se moderadamente das variáveis e dos fatores internos que produziram essa posição. Sendo assim, apesar de tangenciar a área de Análise de Política Externa, esse estudo encontra-se alocado na área da Política Ambiental Internacional, no campo das Relações Internacionais.

Utiliza-se, para este fim, a metodologia de pesquisa qualitativa por meio da revisão bibliográfica. A pesquisa realizada encontrou motivação em produções acadêmicas anteriores, notadamente a tese construída por Fernanda de Carvalho em 2010, intitulada “A posição brasileira nas negociações internacionais de florestas e clima (1997 - 2010): do veto à proposição”. Pretende-se, assim, oferecer uma continuidade da análise temporal realizada pela autora, de um modo mais restrito, observando os limites do trabalho de conclusão da graduação. A justificativa de continuação desse tema dá-se pela sua relevância atualmente, visto a importância do período imediatamente posterior à finalização do trabalho de Carvalho: um contexto de negociação e entrada em vigor do novo acordo global que substituiu o Protocolo de Kyoto, o Acordo de Paris, e de fortalecimento do REDD+ nas discussões. Cita-se também como motivação o trabalho de Rafael Rodrigues e Thiago Mendes (2019), “*From the Citizen’s Constitution to REDD+: Domestic and International Policy Instruments Intersecting Climate Change and Forestry in Brazil*”

From 1988 to 2018“, que também contempla o Brasil no domínio das florestas e do regime climático.

Para além destas, foram também utilizadas as contribuições de Metodi Sotirov, Lukas Giessen, David Humphreys, Valérie Mello, Marie-Claude Smouts, Marjanneke Vijge e Fabio Abdala, que contemplam os instrumentos da governança florestal e a análise do regime internacional de florestas. Os textos de Eduardo Viola, Ana Barros-Platiau, Matías Franchini, Antonio Barros, Christopher Kiessling, Paulo Moutinho, Maureen Santos e Joana Pereira, entre outros, foram analisadas para a compreensão da posição do Brasil no regime do clima, relativamente às florestas, no período proposto. Analisou-se documentos primários e informações oficiais do governo brasileiro, sobretudo do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério das Relações Exteriores, para identificar elementos do posicionamento e das proposições durante as reuniões das COPs do clima. Foram também consultados documentos e relatórios de importantes organizações não governamentais (ONGs) que acompanham as discussões das Conferências. Por fim, para classificar a posição do Brasil ao longo do período analisado, utilizou-se a bibliografia de Chasek, Downie e Brown (2014), que exploram as definições de Estado-líder, Estado-aliado, Estado-indeciso e Estado-veto, de Carvalho (2010), que trata do papel propositivo do Brasil entre 2006 e 2010 e de Christoff e Eckersley (2011), que exploram o conceito de “Estado retardatário” (*Laggard State*).

O presente trabalho divide-se em três capítulos, para além de introdução e conclusão. O primeiro capítulo busca oferecer uma introdução ao tema das florestas nas relações internacionais. Ele divide-se em três subseções. Na primeira, são citados e analisados os principais arranjos internacionais que tratam sobre as florestas, segundo a sistematização de Sotirov *et al.* (2020). Na segunda, recorta-se a análise, de modo a explorar a inserção das florestas especificamente na Convenção do Clima e em seus instrumentos, dada a centralidade que elas têm nesse arranjo. A terceira subseção procura explorar o debate acadêmico em torno da (in)existência de um regime internacional de florestas e apresentar as críticas relacionadas à “carbonização” ou “climatização” do regime, denominações dadas ao desvio do manejo florestal para um conjunto de questões focadas no carbono, deixando à deriva outros escopos como a preservação da biodiversidade e a garantia de meios de subsistência para as comunidades locais.

Uma vez apresentado o tema das florestas nas Relações Internacionais, necessário para o entendimento da participação dos atores em suas dinâmicas, o segundo capítulo busca dar início à análise da posição do Brasil nas negociações em um primeiro período, compreendido por 1997 a 2012. Ele divide-se em três subseções. A primeira oferece um breve histórico do Brasil nas discussões ambientais, desde a década de 1970 até a década de 1990. A segunda subseção abrange o período marcado pelas negociações do Protocolo de Kyoto e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). A terceira, abarca a posição do Brasil durante as discussões do mecanismo REDD+ e das definições do regime climático para o pós-2012 — final do primeiro período de compromissos do Protocolo de Kyoto.

O terceiro capítulo, por fim, estende a análise para o período subsequente, de 2013 a 2021. Ele divide-se em duas subseções. A primeira trata do posicionamento do Brasil entre 2013 e 2017, período caracterizado pela implementação do Marco de Varsóvia para REDD+ e das negociações em torno do novo acordo climático global, que irá reger o pós-2020. A segunda subseção, finalmente, compreende os anos 2018 a 2021, marcados pela regulamentação do Acordo de Paris e pela declaração internacional sobre florestas, assinada em Glasgow, no âmbito da Convenção do Clima.

2 AS FLORESTAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As florestas cobrem cerca de 31% de toda a superfície terrestre, equivalente a 4,06 bilhões de hectares, e são de importância singular para o ecossistema e as populações à medida que provêm bens essenciais para a sobrevivência humana, como matérias-primas, alimento e energia, entre benefícios econômicos, culturais, sociais e ambientais. Estima-se que 1,6 bilhões de pessoas dependam das florestas para sua sobrevivência e subsistência diretamente, através do emprego e da geração de riqueza (UNITED NATIONS FORUM ON FORESTS — UNFF, 2019). Outra característica importante a respeito da distribuição das florestas sobre a superfície do planeta é a sua desigualdade. Proporcionalmente, as zonas de clima tropical são as que possuem a maior área florestal em comparação aos outros domínios, ostentando 45% das florestas mundiais, seguido pelas zonas de clima boreal (27%), temperado (16%) e subtropical (11%). Para além desse dado, 54% da área florestal global total encontra-se concentrada nos territórios de apenas cinco países: Rússia, Brasil, Canadá, EUA e China (ABDALA, 2007).

Os riscos que corriam as florestas em pé emergiram a partir de 1980 como um dos grandes problemas ambientais globais, com o aumento acelerado do desmatamento. As preocupações científicas e políticas com a perda das áreas florestais levaram à criação de instrumentos, organizações e acordos, a nível internacional, para tratar dos temas florestais (ABDALA, 2007). Neste contexto, observa-se a importância do Relatório Brundtland (1987) para o desenvolvimento inicial da governança internacional das florestas no período subsequente, em consonância com os preceitos do desenvolvimento sustentável (SOTIROV *et al.*, 2020).

O presente capítulo aborda, de modo introdutório, o tema das florestas nas relações internacionais. O primeiro subcapítulo irá explorar, de forma não exaustiva, os esforços e instrumentos internacionais desenvolvidos até o presente que possuem mandato sobre florestas, de acordo com seu grau de obrigação e participação dos atores. No segundo subcapítulo, o tema será aprofundado na perspectiva do regime internacional do clima, com ênfase na participação das florestas em seus instrumentos próprios. Por fim, o terceiro subcapítulo irá contemplar as discussões acadêmicas a respeito da (in)existência de um regime internacional de florestas e de suas características, sob distintos olhares teóricos.

2.1 OS ARRANJOS INTERNACIONAIS SOBRE FLORESTAS

Existe, atualmente, um número amplo e considerável de instrumentos internacionais que focam nas florestas, direta ou indiretamente. Há também o entendimento de que, no presente, os aspectos globais das questões florestais mostram-se fragmentados e descoordenados, devido à existência de múltiplos instrumentos internacionais e regionais que tratam do tema, transitando entre a preservação, as mudanças climáticas, a biodiversidade e o comércio internacional (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC, 2004).

Sotirov *et al.* (2020) são alguns dos autores que sistematizam os arranjos da governança global das florestas, fazendo-o por meio de três dimensões analíticas distintas, consideradas chave pelos autores. A primeira delas refere-se à participação direta e ao papel de liderança dos atores estatais (governantes, Estados e entidades públicas) e/ou não-estatais (ONGs, firmas, indústria e pesquisadores), que leva à classificação em três subcategorias distintas: “atores estatais” apenas, “atores não-estatais” apenas e “atores estatais e não-estatais”. A segunda dimensão refere-se ao grau da obrigatoriedade formal de regulação e cumprimento, compreendida por duas subcategorias: os “legalmente vinculantes”, representado pelos instrumentos de *hard law* (como acordos multilaterais entre Estados), e os “não-vinculantes”, representados pelos instrumentos de *soft law* (como declarações não-vinculantes e compromissos voluntários). Adiciona-se, à sistematização dos autores, a dimensão geopolítica dos arranjos, sendo eles multilaterais ou transnacionais, como se observa no quadro abaixo:

Quadro 1 — Governança Internacional das Florestas e seus arranjos políticos

Autoridade/Grau de Obrigação	
Vinculante	Não vinculante
Tipo 1: Tratados Multilaterais (<i>hard law</i> internacional)	Tipo 2: Acordos Multilaterais não vinculantes (<i>soft law</i> internacional)
Atores estatais Convenções e Tratados da ONU - Convenção Global das Florestas (falhou)	Arranjos Internacionais sobre Florestas - Capítulo 11 da Agenda 21, Princípios das Florestas

	<ul style="list-style-type: none"> - Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) - Protocolo de Kyoto e Acordo de Paris - Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT)/Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (AIMT) - Convenção Sobre o Comércio Internacional de Espécies de Fauna e Flora Ameaçadas (CITES)/Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (CNUCD) <p style="text-align: center;">Tipo 3: Governança regulatória transnacional (regimes híbridos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Processos regionais do Manejo Florestal Sustentável e seus Critérios e Indicadores (MFS/C&I) - Painel Internacional de Florestas (PIF)/Fórum Intergovernamental sobre Florestas (FIF); Fórum da ONU sobre Florestas (UNFF) - Instrumento não-vinculante da ONU sobre todos os tipos de floresta (UNLBI)/Instrumento de Florestas da ONU (UNFI)/Plano Estratégico da ONU para Florestas (UNSPF) <p style="text-align: center;">Tipo 4: Parcerias transnacionais público-privadas (instituições colaborativas)</p>
<p>Atores estatais e não-estatais</p>	<p>Aplicação da Legislação Florestal, Governança e Comércio (FLEGT): regime legal de madeira</p> <ul style="list-style-type: none"> - FLEGT - Acordos de Parceria Voluntária da UE - Regulação de Madeira da UE, US Lacey Act e AILTPA <p>REDD+: regime de florestas e clima</p> <p style="text-align: center;">Tipo 5: Governança de mercado transnacional e não-estatal (regulação privada)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O Desafio de Bonn - Aliança Florestal Tropical - Declaração de Nova York sobre Florestas <p style="text-align: center;">Tipo 6: Parcerias transnacionais privadas setoriais (autorregulação industrial)</p>
<p>Atores não-estatais</p>	<p>Certificações sustentáveis da cadeia produtiva das florestas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conselho de Manejo Florestal (FSC) - ONGs e Indústria - Programa para o Reconhecimento dos Esquemas de Certificação Florestal (PEFC) <p>Certificações sustentáveis da cadeia produtiva de alimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mesa Redonda de Óleo de Palma Sustentável (RSPO) - Mesa Redonda de Soja Sustentável (RTRS) - Mesa Redonda Global de Carne Bovina Sustentável (GRSB) 	<p>Iniciativas sustentáveis da cadeia de suprimentos (indústria)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consumer Goods Forum

Fonte: Adaptado de Sotirov *et al.* (2020, p. 13, tradução nossa)

A seguir, buscar-se-á detalhar, de maneira não exaustiva, os principais instrumentos da governança global das florestas tendo, como base, a classificação de *Sotirov et al. (2020)* e a relevância desses instrumentos para o presente trabalho.

O Acordo Internacional de Madeira Tropical (AIMT) consolidou-se como o “primeiro acordo de mercadoria com mandato ambiental explícito (Mello, 1999, p. 106)”, sendo um instrumento internacional legalmente vinculante — enquadrando-se, portanto, no “Tipo 1” determinado por *Sotirov et al. (2020)*. O AIMT é composto por sucessivos acordos intergovernamentais, negociados sob a égide da ONU. O primeiro AIMT foi elaborado e assinado sob patrocínio da Organização das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1983 e entrou em vigor em 1985, sendo, suas duas partes negociadoras, os países em desenvolvimento (produtores de madeira tropical) e os países industrializados (consumidores de madeira tropical) (ABDALA, 2007).

A assinatura do primeiro AIMT antecedeu a criação, em 1985, de uma nova instituição internacional sob o sistema ONU com mandato sobre florestas: a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), desenhada para monitorar e implantar as resoluções definidas no Acordo, possuindo sua sede em Yokohama, no Japão (INTERNATIONAL TROPICAL TIMBER ORGANIZATION — ITTO, 2022). A estratégia principal da OIMT pauta-se no desenvolvimento de Critérios e Indicadores (C&I) para um manejo florestal sustentável, baseado nas orientações de especialistas e na assistência aos países tropicais, tanto na implantação de projetos quanto no mapeamento dos progressos quanto ao manejo sustentável (SOTIROV *et al.*, 2020). A Organização é composta por um órgão deliberativo, o Conselho Internacional da Madeira Tropical (ITTC), que conta com a participação de todos os países-membros da Organização. A quantidade de votos (1000 para cada), dentro deste órgão deliberativo, é igualmente dividida entre ambas as categorias — os países produtores e os países consumidores. O que se altera, contudo, é a quantidade de votos por blocos ou países, dentro de cada um desses dois grupos, determinada a partir dos dados comerciais de importação e exportação e pela área de cobertura florestal. No último AIMT (2006), hoje vigente, o Brasil é o país que detém maior número de votos do lado dos produtores, totalizando 157 (ABDALA, 2007).

O segundo AIMT foi negociado em 1994 e entrou em vigor em 1997. O terceiro AIMT, cuja validade é 2021, entrou em vigor em 2011 após ter sido firmado

em 2006, no âmbito da UNCTAD. O Acordo vigente possui, como principais objetivos políticos, fomentar a expansão e a diversificação do comércio internacional de madeiras tropicais, além de promover o gerenciamento sustentável das florestas produtoras de madeira. Busca-se tais objetivos por meio de ferramentas políticas e econômicas como projetos de capacitação e transferência de *know-how*, produção e monitoramento de estatísticas acerca do comércio madeireiro e o fomento a iniciativas privadas de certificação florestal (ABDALA, 2007).

Críticas, contudo, são tecidas ao papel do AIMT e da OIMT enquanto mecanismos de uma exploração sustentável dos recursos florestais. Como observam Sotirov *et al.* (2020), a abrangência geopolítica e política de ambos mostra-se limitada devido, sobretudo, ao sistema de votação e ao fato de que a promoção do manejo e da comercialização sustentável de madeira não aborda, na totalidade, outros grandes impulsionadores do desmatamento fora do setor florestal, dados pela expansão urbana, pela mineração e pelo desmatamento agrícola. Tal pensamento é também partilhado por Mello (1999), que enfatiza a importância das causas estruturais para o desmatamento enquanto raiz do problema, e considera que as regulamentações internacionais são apenas parte da solução para a conservação florestal, que deve levar em conta outros aspectos, a exemplo do poder político sobre a disposição das florestas, as pressões demográficas e o direito das populações nativas (MELLO, 1999). Questiona-se, ainda, a existência de uma organização internacional com mandato tão restrito, que não inclui o manejo sustentável das florestas boreais e temperadas — determinado a fomentá-lo exclusivamente nos países de florestas tropicais e subtropicais. A divisão dos membros¹ da OIMT entre produtores e consumidores também mostra-se hierarquizada, elucidando uma seção clara entre os países do Norte — que compram madeira — e do Sul Global — que a produzem a partir de suas florestas tropicais.

A CNUMAD (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento), conhecida também como Rio 92, consolidou-se como um evento

¹ Os membros da OIMT, que estão sob o AIMT vigente de 2006, são divididos entre produtores (Benim, Camarões, República Centro-Africana, Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Gabão, Gana, Libéria, Madagascar, Mali, Moçambique, Togo, Camboja, Fiji, Índia, Indonésia, Malásia, Myanmar, Papua-Nova Guiné, Filipinas, Tailândia, Vietnã, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Panamá, Peru, Suriname, Trindade e Tobago e Venezuela) e consumidores (UE, Albânia, Austrália, China, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Coreia do Sul, Suíça, Reino Unido e EUA) (ITTO, 2022).

de inflexão na pauta ambiental internacional, ao passo que se propôs a discutir diferentes temas, visando firmar instrumentos vinculantes sobre eles. As florestas eram, neste contexto, alvo de discussão entre uma coalizão de governos nacionais — notadamente de países desenvolvidos —, que ansiavam a criação de um instrumento único e vinculante sobre as florestas, que pudesse prover a centralização das questões sobre o setor, a fim de mitigar os efeitos transfronteiriços do desmatamento e da degradação (SOTIROV *et al.*, 2020).

Como destaca Mello (1999), durante a primeira reunião preparatória da CNUMAD, ocorrida dois anos antes da Conferência, em agosto de 1990, a FAO já havia proposto que se direcionasse a questão das florestas através de uma convenção global. E, desde então, a ideia já era rechaçada pelos países em desenvolvimento, sobretudo pelos detentores de florestas tropicais, como o Brasil, a Indonésia e a Malásia, que integram o Grupo dos 77 (G77). As razões para esse posicionamento estavam ligadas ao argumento de que as florestas deveriam ser tratadas como um recurso nacional, e não um assunto global que implicaria, diretamente, a imposição da conservação planejada por países desenvolvidos. Os países desenvolvidos buscavam, além disso, que a convenção tratasse unicamente das florestas tropicais; ao passo que os países em desenvolvimento defendiam que as florestas boreais e temperadas também deveriam ser incorporadas à discussão. Para além disso, o G77 exigia a criação de um fundo para a compensação financeira dos países por ocasião da manutenção das florestas em pé, haja visto os benefícios extraterritoriais delas advindos (SOTIROV *et al.*, 2020).

Dessa forma, Sotirov *et al.* (2020) pontuam que, dentro das Convenções e Tratados da ONU, a tentativa de construir um instrumento global sobre as florestas de caráter vinculante e multilateral foi falha. Por outro lado, contudo, foram estabelecidas, durante a Rio 92, dois grandes instrumentos vinculantes sobre meio ambiente, que se conectam com o tema das florestas: a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). Juntamente à Convenção do Combate à Desertificação (CNUCD), elas formam o trio de convenções irmãs, conhecidas como “as convenções do Rio” (UNFCCC, 2012).

A CDB teve sua abertura para assinaturas durante a CNUMAD, em 1992, e entrou efetivamente em vigor no ano seguinte. Para os propósitos da Convenção, artigo nº 2:

Diversidade Biológica significa a variabilidade entre os organismos vivos de todas as origens, incluindo, dentre outros, a terrestre, a marinha, a de outros ecossistemas aquáticos e complexos ecológicos dos quais eles fazem parte; isso inclui a diversidade interna às espécies, entre as espécies e dos ecossistemas (UNEP, 1992, p. 3, tradução nossa).

O documento evidencia também outras definições como a biotecnologia, os recursos genéticos, o cultivo doméstico, os ecossistemas, os materiais genéticos e o uso sustentável, demonstrando a ampla gama de objetivos da CDB. A Convenção é regida por três princípios, dos quais: a conservação da biodiversidade, seu uso sustentável e a repartição justa e equitativa dos recursos dela advindos (UNEP, 1992).

Sua estrutura institucional conta com três diferentes corpos. O *Subsidiary Body on Scientific, Technical, Technological Advice* (SBSTTA, na sigla em inglês) é o corpo subsidiário que provê assistência técnica, científica e tecnológica aos signatários, visando os compromissos acordados. O segundo corpo é formado pelo mecanismo financeiro da Convenção, o *Global Environment Facility* (GEF), na sigla em inglês), cujos recursos concedidos voltam-se ao suporte a projetos e programas, mediante aplicação por parte dos governos (GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY - GEF, 2021). A Conferência das Partes (COP) é o corpo de governança da Convenção e funciona como um fórum de discussão periódico, no qual são debatidos os avanços e são tomadas novas decisões sobre os temas contemplados pela CDB. Com relação às florestas, destaca-se a COP-10 de Nagoya, realizada em 2010, ocasião em que foram traçadas as Metas de Aichi para a Biodiversidade, no âmbito do Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020. Entre as metas estabelecidas, destacam-se 5 e 7 que tratam, respectivamente, da redução pela metade da perda e da degradação dos habitats (incluindo florestas) e do manejo sustentável de áreas sob agricultura, aquicultura e exploração florestal até o ano de 2020 (SCDB, 2020).

Humphreys (2006) considera a CDB o principal instrumento vinculante para o regime das florestas, destacando que, à época da Rio 92, alguns países foram favoráveis à criação de um instrumento legal sobre florestas como um protocolo da CDB, e não um acordo em separado. Como destaca Carvalho (2010), França e Alemanha foram países que se apoiaram nessa opinião. Os demais debates acadêmicos em torno do tema serão melhor explorados no último subcapítulo.

A CQNUMC, assim como a CDB, é uma Convenção da ONU que foi aberta para assinaturas durante a Rio 92, entrando em vigor efetivamente em 1994. O principal objetivo vinculante do documento é de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera, de modo a impedir a interferência da atividade humana no sistema climático (UNFCCC, 2004). As florestas são reconhecidas pela Convenção como importantes sumidouros de carbono, ao passo que sequestram o CO₂ da atmosfera, mitigando os efeitos das emissões decorrentes da ação antropológica, que estão diretamente ligadas à aceleração das mudanças climáticas (UNFF, 2004). Ao longo dos anos, protocolos e acordos acessórios foram firmados no âmbito da Convenção, com o intuito de especificar e auxiliar na implementação deste acordo global climático. As discussões ocorrem nas Conferências das Partes (COPs), seu órgão supremo decisório (UNFF, 2004).

O primeiro deles foi o Protocolo de Kyoto, assinado em dezembro de 1997, tendo entrado em vigor apenas em fevereiro de 2005 após um complexo processo de ratificação, atingindo um número de 192 partes. Ele constitui-se como o primeiro documento legalmente vinculante em que as partes acordaram sobre um índice de diminuição das emissões de GEE, para o período compreendido por 2008 a 2012. De acordo com o Protocolo, as florestas deveriam ter um papel principal na mitigação das mudanças climáticas devido, sobretudo, ao seu papel de sumidouro (SOTIROV *et al.*, 2020).

O Acordo de Paris foi assinado em 2015 e entrou em vigor em novembro de 2016, com o intuito de firmar os compromissos multilaterais por meio de outro instrumento vinculante, a ser aplicado no cenário pós-Kyoto. O objetivo principal do documento está em limitar a elevação da temperatura do planeta em menos de 2°C, quando comparado à temperatura média dos níveis pré-industriais (UNFCCC, 2015). A entrada em vigor do Acordo estava vinculada à ratificação dele por, pelo menos, 55 países responsáveis por 55% das emissões de GEE do planeta — meta atingida no ano seguinte à abertura para as assinaturas. Para o alcance do objetivo final do Acordo, foram elaboradas, individualmente pelos Estados Partes, as denominadas NDCs, (contribuições nacionalmente determinadas), que a redução geral das emissões de GEE. Neste sentido, as florestas, assim como em Kyoto, apresentam grande relevância neste novo instrumento, sendo envolvidas pelas NDCs de distintos países no que tange à conservação e à restauração (UNFCCC, 2015). O local e o papel das florestas em meio às discussões internacionais do regime

climático, sobretudo nos instrumentos acima mencionados, serão aprofundados no próximo subcapítulo.

Classificam, Sotirov *et al.* (2020), como Tipo 2 os arranjos internacionais associados à *soft law*, de caráter multilateral, porém não vinculantes. Nessa classificação, destacam-se instrumentos como a Declaração de Princípios Florestais, o capítulo 11 da Agenda 21, as iniciativas de Manejo Florestal Sustentável (MFS), o PIF/FIF e o UNFF.

Tanto a Declaração de Princípios Florestais quanto a Agenda 21 foram importantes instrumentos estabelecidos durante a Rio 92, após uma falha tentativa dos setores governamentais e não-governamentais de estabelecer um acordo global e vinculante sobre as florestas, assim como foram estabelecidos sobre os temas do clima e da biodiversidade. Por mais que ambos os instrumentos não determinem obrigações formais entre os Estados, eles foram, em sua importância, capazes de oferecer uma base sólida para acordos e documentos posteriores sobre o tema (UNFF, 2004).

Após a Rio 92, com a aprovação da Declaração dos Princípios Florestais, iniciou-se um processo para cumprimento dos termos do documento, dentro da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CDS), um dos órgãos funcionais do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) (ABDALA, 2007).

Em 1995, como resultado desses esforços, estabeleceu-se o PIF (Painel Internacional sobre Florestas), no âmbito da CDS, com o intuito de elaborar programas e propostas de ação para cumprir com as resoluções estabelecidas em 1992. Ações que resultaram em intensos debates, que colocaram em lados opostos a regulação internacional e a capacidade nacional dos Estados de controlar os recursos naturais de seus territórios, temas levantados principalmente pelo G77. Como pontua Carvalho (2010), novamente, durante o PIF, foi rejeitada a ideia de criação de um instrumento vinculante sobre florestas. Isso se deu, sobretudo, à negativa de dois atores importantes no contexto: o Brasil, que detém a maior floresta do mundo, e os EUA, que contam com a maior indústria madeireira. Sendo assim, o resultado do PIF foi singelo: produziu 140 Propostas de Ação, de caráter não-vinculante (ABDALA, 2007).

Diante das dificuldades impostas pelo tradicional debate Norte/Sul e das limitações de mandato dele resultantes, bem como a falta de consenso um eventual

instrumento vinculante sobre florestas, estabelece-se o FIF em 1997, com escopo similar ao PIF, porém agregado à proposição de termos de referência para a criação de um novo arranjo internacional sobre florestas. Fato que se consolidou com o estabelecimento do UNFF (Fórum das Nações Unidas para as Florestas) no âmbito do ECOSOC, em outubro de 2002, uma evolução dos extintos PIF/FIF (ABDALA, 2007).

Classifica-se, como “Tipo 3”, a “governança regulatória transnacional”, regimes híbridos que invocam a participação de atores estatais e também não-estatais, como o FLEGT e as iniciativas de REDD+ (SOTIROV *et al.*, 2020).

O FLEGT (Aplicação da Legislação Florestal, Governança e Comércio do setor florestal da União Europeia) é uma iniciativa da União Europeia (UE), criada em 2003, que busca oferecer medidas para combater a extração ilegal de madeira nas florestas no mundo. A criação deste mecanismo baseia-se na importante posição do bloco, enquanto um dos maiores importadores do gênero no mercado internacional (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2015). A exemplo do Brasil: em 2021, 7 países da UE estavam entre os 16 maiores importadores de madeira brasileira (COMEXSTAT, 2022).

O FLEGT funciona por meio dos APVs, os Acordos de Parceria Voluntários, acordos bilaterais entre a UE e o país exportador de madeira, dentro do qual este país compromete-se a exportar produtos originados da madeira obtida de forma legal. Desse modo, a partir de verificações e do preenchimento das atribuições, o país exportador adquire uma licença FLEGT, se seu programa nacional for compatível com os padrões do bloco (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2015). Apesar do volume considerável de exportações, o Brasil não possui essa licença (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA — CNI, 2018).

As iniciativas de REDD+, assim como o FLEGT, envolvem não só atores estatais, como também não-estatais. A iniciativa foi sistematizada oficialmente pelo Marco de Varsóvia durante a COP 19 da CQNUMC, que ocorreu em novembro de 2013, após quase uma década de negociações. A lógica do mecanismo parte da superioridade do valor econômico da manutenção das florestas em pé, em detrimento da sua conversão em solo agricultável, a partir do estabelecimento de um valor financeiro para essas áreas. Os países participantes dos programas de REDD+, em retorno, receberiam pagamentos mediante a certificação das reduções

das emissões e da remoção de carbono da atmosfera (TOLEDO, 2015). O REDD+ será melhor explorado na próxima seção.

Quanto à classificação do “Tipo 4”, tem-se os instrumentos transnacionais de parceria público-privada, como o Desafio de Bonn, que se consolida como uma parceria transnacional colaborativa entre diversos países, lançada pelo governo da Alemanha e a IUNC (União Internacional para a Conservação da Natureza), em 2011. O Desafio consiste na proposição da restauração de 150 milhões de hectares de florestas e paisagens ao redor do globo até 2020, e 350 milhões de hectares até 2030. A iniciativa reúne a ação de Governos, unidades federativas, empresas e ONGs em prol do objetivo. Em 2020, já existiam cerca de 70 iniciativas em mais de 60 países (OLIVEIRA; CALIXTO, 2020). Inclui-se também, nesta categoria, a Aliança pelas Florestas Tropicais, fundada na Rio+20, da qual participam governos, ONGs e também empresas participantes do Consumer Goods Forum (CGF). O intuito da Aliança é reduzir o desmatamento das florestas tropicais ocasionado pela exploração de *commodities*, como a palma, bem como o desmatamento para produção de soja, carne e celulose (SOTIROV *et al.*, 2020).

A quinta e a sexta classificações de Sotirov *et al.* (2020), por fim, referem-se aos instrumentos que envolvem atores não-estatais, exclusivamente. O “Tipo 5” conceitua-se pela governança dirigida pelo mercado, de regulação privada, na qual se enquadram as certificações sustentáveis da cadeia de alimentos e das florestas. Destaca-se, neste meio, o FSC (Forest Stewardship Council — Conselho de Manejo Florestal, em português), uma organização não-governamental sem fins lucrativos fundada em 1994, com o intuito de fomentar um manejo florestal adequado, economicamente viável e socialmente benéfico. A grande contribuição da organização é o certificado FSC, concedido aos empreendimentos da cadeia de produtos provenientes das florestas que cumprem os Critérios e Princípios do FSC, visando uma produção saudável e responsável (FSC, 2021).

O “Tipo 6” de Sotirov *et al.* (2020) conceitua-se pela autorregulação da indústria. Ele compreende parcerias privadas transnacionais mais específicas, setoriais. Entre elas, estão as iniciativas sustentáveis da cadeia produtiva e de mantimentos, tendo como maior representante o Consumer Goods Forum (CGF), grupo composto por 400 empresas de 70 países, cujo intuito é produzir mudanças positivas na cadeia produtiva a nível global. A organização atua através de projetos em torno de cinco frentes: sustentabilidade do meio ambiente, sustentabilidade

social, saúde e bem-estar, segurança alimentar e cadeia de suprimentos. Na primeira frente, destaca-se a “Coalizão *Forest Positive*”, que visa a remoção do desmatamento e da degradação florestal nas cadeias produtivas das *commodities* das empresas integrantes e de seus fornecedores (CONSUMER GOODS FORUM, 2022).

Ainda que não esteja sob a égide de qualquer arranjo classificado por Sotirov *et al.* (2020), é importante destacar a existência e o papel do Forest Carbon Partnership Facility (FCPF, na sigla em inglês). O FCPF é um fundo multilateral lançado em 2008 pelo Banco Mundial, cujos recursos destinam-se a apoiar ações de REDD+ em países em desenvolvimento. Sua criação começou a ser discutida em 2006, a partir do anseio de alguns países desenvolvidos de financiar ações de REDD+ ao redor do globo. Hoje, o FCPF divide-se em dois diferentes fundos, complementares um ao outro: o FCPF Readiness Fund, que auxilia países tropicais e subtropicais em desenvolvimento a iniciarem a implementação de REDD+, para futuramente participarem do sistema de incentivos; e o FCPF Carbon Fund, um piloto dos pagamentos baseados em resultados, destinados àqueles países que estão mais avançados na aplicação de projetos de REDD+ e já possuem reduções verificadas de emissões. Os doadores do primeiro fundo são, atualmente, apenas atores estatais. Já no grupo de doadores do segundo, mesclam-se atores estatais e não-estatais: são doadores uma empresa e uma ONG, para além de alguns países. Atualmente, o FCPF conta com 17 diferentes doadores² e 47 países participantes, tendo recebido em recursos um total de US\$ 1,3 bilhões desde a sua criação (FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY — FCPF, 2022). Em 2021, Moçambique tornou-se o primeiro país a receber, do fundo, pagamentos pela redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal (WORLD BANK, 2021).

Verifica-se, portanto, a existência de uma ampla gama de instrumentos e acordos que tratam das florestas, bem como instituições com mandato sobre o tema, integrantes de diferentes regimes internacionais. Na ausência de uma convenção global sobre florestas, capaz de oferecer um instrumento vinculante e exclusivo

² Doadores do FCPF *Readiness Fund*: Comissão Europeia (instituição da UE), Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Noruega, Espanha, Suíça, Reino Unido e EUA.

Doadores do FCPF *Carbon Fund*: Comissão Europeia (instituição da UE), Austrália, Canadá, França, Alemanha, Noruega, Suíça, Reino Unido, EUA, The Nature Conservancy (ONG) e BP Ventures (empresa privada) (FCPF, 2022).

sobre o tema, as questões relacionadas ao desflorestamento e à degradação florestal acabam por ser abordadas em acordos multilaterais legalmente vinculantes associados a outros regimes. Destacam-se, nesse sentido, os acordos de proteção climática e de conservação da biodiversidade, que buscam a proteção ambiental de bens globais comuns, e os acordos comerciais de madeira tropical, pela lógica econômica (SOTIROV *et al.*, 2020).

Glück *et al.* (2010) consideram a CQNUMC e seus instrumentos componentes centrais do regime complexo de florestas. Neste mesmo sentido, Carvalho (2010; 2012) considera o regime climático o principal espaço político de discussão do tema florestal a nível internacional, devido à abordagem “abrangente e multifacetada” (CARVALHO, 2010, p. 13) que o regime confere ao tema. Em consonância com essas colocações, e para os propósitos do presente trabalho, o subcapítulo seguinte propõe-se a aprofundar as tratativas de florestas no regime internacional do clima, especialmente no âmbito da CQNUMC, importante instrumento classificado como “Tipo 1” — de *hard law* e atores estatais — do quadro explorado anteriormente.

2.2 AS FLORESTAS NO REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA: DO PROTOCOLO DE KYOTO AO ACORDO DE PARIS

Como amplamente conhecido, o CO₂ é um dos principais gases responsáveis pelo agravamento do Efeito Estufa, ligado diretamente ao fenômeno das mudanças climáticas. O dióxido de carbono é responsável por, aproximadamente, 66% do Efeito Estufa — tendo, portanto, maior representatividade dentro do problema, ao passo que os 34% restantes pertencem às contribuições de outros tipos de gases, como o CH₄, NH₂ e os Halogenados (WMO, 2021).

As florestas possuem a maior parte do carbono estocado nos ecossistemas terrestres: cerca de 60% dele (HARRIS *et al.*, 2021). Logo, elas se conceituam por serem o principal ecossistema que sequestra e também mantém carbono, entre seu ciclo de existência na atmosfera e de armazenamento na superfície do planeta. Sendo assim, as florestas apresentam um papel múltiplo e altamente relevante no ciclo dos GEE — e, sobretudo, do CO₂ —, à medida que não apenas armazenam carbono, mas também o sequestram do meio exterior. E, como consequência direta, funcionam como fonte de CO₂, à medida que o liberam quando degradadas e desmatadas (HARRIS *et al.*, 2021). Mesmo com esse papel múltiplo, o ecossistema

florestal funciona perfeitamente como sumidouro de carbono. E, mesmo com os índices crescentes de desmatamento e degradação, os dados indicam que as florestas sequestraram quase o dobro de dióxido de carbono que emitiram, entre 2001 e 2019. No período, elas forneceram um “sumidouro” com uma absorção anual de 7,6 bilhões de toneladas de CO₂ — equivalente a 1,5% da emissão de carbono dos EUA, segundo país maior emissor daquele período (HARRIS *et al.*, 2021).

Como exposto anteriormente, as florestas têm sido tratadas em inúmeros instrumentos e instituições, estatais e não-estatais, desde 1992, quando a elaboração de um acordo exclusivo sobre o tema não se concluiu. Desde então, é crescente o reconhecimento de que as florestas e as mudanças climáticas devem ser tratadas como domínios políticos inter-relacionados (BUIZER; HUMPHREYS; JONG, 2014). Em 1992, marco para o direcionamento do tratamento das mudanças climáticas no âmbito da CQNUMC, o tema das florestas continuou difuso, entre dezenas de instrumentos distintos. O Protocolo de Kyoto (1997), contudo, significou um marco no reconhecimento formal da importância das florestas na mitigação das mudanças climáticas e, logo, no domínio político de ambos os temas. Este subcapítulo buscará explorar o local das florestas dentro do regime climático, com enfoque na CQNUMC e seus instrumentos.

Para os propósitos da Convenção-Quadro, em seus artigos 7, 8 e 9, “Reservatório” conceitua-se pelos componentes do sistema climático que estocam algum dos GEE ou gás precursor. “Sumidouro” conceitua-se pelos processos, atividade e mecanismo os quais são capazes de remover os GEE, aerossóis ou precursores da atmosfera. “Fonte”, por fim, diz respeito a qualquer processo ou atividade que emite os gases para a atmosfera (UNFCCC, 1992). Como pontua Carvalho (2010), esse papel múltiplo e de complexo balanço das florestas, dentro do regime climático, corroborou para que o seu tratamento neste meio fosse polêmico, não apenas antes da Convenção, mas também no período posterior.

O regime climático, neste sentido, gira entre duas estratégias para mitigar as mudanças do clima, que se relacionam diretamente com o ecossistema florestal. Essas estratégias são notórias tanto no Protocolo de Kyoto quanto no Acordo de Paris, definidos sob os auspícios da Convenção-Quadro. São elas: a redução da emissão dos GEE através de compromissos e metas de contribuições nacionais; e o fortalecimento dos ecossistemas “sumidouros”, como as florestas e também os oceanos. Ambos os instrumentos são guiados pelo princípio das responsabilidades

comuns, porém diferenciadas, que reconhece explicitamente que a maior parcela de emissões de GEE é advinda dos países desenvolvidos. Reconhece, também, que as respostas dos países às mudanças climáticas devem ser proporcionais ao grau de desenvolvimento, condições econômicas e sociais dessas Partes. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas traduz-se nas divisões dos países signatários, estabelecidas pelo Protocolo de Kyoto, em países do Anexo I (aqueles que possuem compromissos de limitação e redução das emissões, devido ao caráter desenvolvido) e os países não-Anexo I (CARVALHO, 2010).

O Protocolo de Kyoto consolidou-se como o primeiro esforço internacional consoante com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e que, ao mesmo tempo, estabeleceu compromissos quantitativos na redução de emissões de GEE, em sintonia com o objetivo de reduzi-las em 5,12% até 2012, com relação aos níveis de 1990 (MOUTINHO *et al.*, 2005). Outra novidade do Protocolo foram os mecanismos flexíveis para obtenção das metas estabelecidas, que se consolidam com ações extraterritoriais por parte dos países do Anexo I. Entre eles, destaca-se o Mecanismo do Desenvolvimento Limpo (MDL), único a permitir ações também dos países em desenvolvimento através de atividades sustentáveis, incentivadas por países desenvolvidos, que contemplem não apenas a redução das emissões, mas também o sequestro de dióxido de carbono da atmosfera (STRECK; SCHOLZ, 2006). Essas atividades geram reduções certificadas de emissões (RCEs), uma das modalidades pelas quais são emitidos os créditos de carbono. São atividades elegíveis de sequestro ou redução de emissões de carbono, no Protocolo de Kyoto, projetos de fomento às energias renováveis, projetos sobre o uso da terra, de florestamento e reflorestamento³ (MOUTINHO *et al.*, 2005).

Apesar das intensas discussões internacionais, foram excluídas do MDL, durante o primeiro período de compromisso de Kyoto (2008 - 2012), as atividades de manutenção e conservação das florestas, bem como as políticas de redução de emissões por desmatamento. Esse fato ocorreu devido a pressões de um grupo opositor formado por organizações governamentais, não-governamentais e

³ O florestamento e o reflorestamento distinguem-se pela preexistência ou pela inexistência de florestas naquele solo, historicamente. O florestamento é a conversão induzida da terra em florestas pelo homem, onde não havia área plantada ou florestada há pelo menos 50 anos. Já o reflorestamento é a conversão induzida da terra em florestas pelo homem, em área que foi florestada mas foi convertida em terra não-florestada em algum momento do passado (UNFCCC, 2006a).

especialistas (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA - IPAM, 2015). As razões para essa exclusão são atribuídas à **complexidade do rastreamento** das ações e do monitoramento do uso da terra, ao eventual **enfraquecimento das metas obrigatórias** dos países Anexo I e, sobretudo, às incertezas sobre a **permanência** de carbono nas florestas, uma vez que elas podem ser queimadas, derrubadas e apresentar o risco de **vazamento** — ou seja, a possibilidade de, enquanto uma área é mantida, outras serem desmatadas (IPAM, 2015).

Moutinho *et al.* (2005) tecem críticas sobre a baixa incorporação das florestas nos compromissos do Protocolo de Kyoto:

A oposição em abordar a prevenção do desmatamento ou a conservação florestal no MDL foi alimentada em parte pelo desprezo à função real e potencial das florestas tropicais existentes como uma enorme fonte de carbono e gases residuais, através do desmatamento e das mudanças no uso da terra. As discussões políticas concentraram-se, por outro lado, no plantio de florestas como sumidouros que poderiam remover carbono da atmosfera para compensar o excesso de emissões, ignorando o papel essencial das florestas naturais tropicais existentes para o bem-estar do sistema climático global. As plantações foram, assim, usadas como desculpa para enfraquecer as metas de redução de emissões nos países industrializados (MOUTINHO *et al.*, p. 28, 2005, tradução nossa).

Na visão de Moutinho *et al.* (2005), o Brasil foi diretamente afetado por essa exclusão. A matriz energética brasileira já contava com participação significativa de energias renováveis e, em comparação com outros países — como China e Índia —, possuía uma modesta emissão de poluentes provenientes da queima de combustíveis fósseis, à época da entrada em vigor do Protocolo de Kyoto. Sendo assim, a potencialidade brasileira em contribuir com a mitigação das mudanças climáticas poderia centrar-se na Amazônia, na conservação da sua floresta nativa e na prevenção ao desmatamento (MOUTINHO *et al.*, 2005).

Uma vez que essas políticas são excluídas do Protocolo, o Brasil fica impossibilitado de acessar recursos dentro do MDL, devido à inexistência de disposições específicas ou incentivos financeiros, em Kyoto, pelo comprometimento dos países tropicais nos esforços pela conservação florestal (MOUTINHO *et al.*, 2005). A crítica de Moutinho *et al.* (2005) — e também de parte da sociedade brasileira à época das negociações do Protocolo — direciona-se ao posicionamento do próprio Estado brasileiro durante as negociações, que se pôs contrário à inclusão das florestas em pé no regime climático naquele momento. As questões acerca do

posicionamento do Brasil nesse tópico serão melhor exploradas no segundo capítulo deste trabalho.

Devido à importância da conservação florestal no atingimento das metas de redução de emissão de GEE, diferentes grupos passaram a reivindicar o desenvolvimento de algum mecanismo para lidar com essas questões. Até que durante a primeira COP após a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto — COP 11, em Montreal (2005) —, Papua-Nova Guiné e Costa Rica propuseram a inclusão da redução das emissões oriundas do desmatamento (RED) à agenda, apoiando-se nos dados de que, durante a década de 1990, entre 10-15% das emissões de GEE induzidas pela ação humana foram provenientes do uso da terra e suas mudanças — dentre elas, o desmatamento das florestas tropicais (UNFCCC, 2005). Pela primeira vez, no âmbito da Convenção do Clima, essa matéria foi oficialmente aceita nas discussões.

Após 7 COPs em que foram discutidas as metodologias e as definições de escopo de RED, o REDD+ foi sistematizado oficialmente pelo Marco de Varsóvia, durante a COP 19 da Convenção do Clima, ocorrida em 2013, após quase uma década de negociações. Foi neste encontro em que houve o resultado político mais relevante sobre o mecanismo: o estabelecimento do acordo em torno das regras do “pagamento pelos resultados” de redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação das florestas (TOLEDO, 2015). Com esse mecanismo, os países em desenvolvimento são recompensados financeiramente por ações e resultados que envolvam as atividades de: (i) redução das emissões provenientes de desmatamento; (ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; (iii) conservação dos estoques de carbono florestal; (iv) manejo sustentável de florestas; (v) aumento dos estoques de carbono florestal (TOLEDO, 2015).

Como argumentam Sotirov *et al.* (2020), o objetivo da iniciativa é criar valor econômico para o carbono estocado nas florestas em pé, de modo a torná-las mais valorosas financeiramente do que se fossem desflorestadas e revertidas em outras formas de uso da terra, como a agricultura e a pecuária (SOTIROV *et al.*, 2020). No Brasil, tanto o governo federal quanto alguns estados da Amazônia já vêm desenvolvendo políticas relacionadas ao REDD+, destacando-se, entre eles, o Acre e o Mato Grosso, que já se encontram em fase de implementação e monitoramento de resultados (BRAZIL *et al.*, 2015). A nível mundial, as transações de crédito de

carbono de REDD+ no mercado voluntário apresentaram um crescimento significativo de 2020 para 2021, de 280%, totalizando 115 milhões MtCO₂e comercializados (ECOSYSTEM MARKETPLACE, 2022), ilustrando o ganho de espaço que o REDD+ vem adquirindo atualmente no cenário climático.

O Acordo de Paris (2015) firma-se como o novo tratado multilateral vinculante do período Pós-Kyoto, no âmbito da implementação da CQNUMC, estabelecido durante a COP21 da Convenção. Ele visa fortalecer as respostas globais à ameaça das mudanças climáticas, além de reforçar a capacidade das Partes de lidarem com os impactos gerados por essas mudanças (UNFCCC, 2015) O papel das florestas no Acordo está descrito em seu art. 5, que estabelece:

1. As Partes deverão adotar medidas para conservar e fortalecer, conforme o caso, sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa, como referido no Artigo 4º, parágrafo 1º(d) da Convenção, incluindo florestas.
2. As Partes são encorajadas a adotar medidas para implementar e apoiar, inclusive por meio de pagamentos por resultados, o marco existente conforme estipulado em orientações e decisões afins já acordadas sob a Convenção para: abordagens de políticas e incentivos positivos para atividades relacionadas a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento; e abordagens de políticas alternativas, tais como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para o manejo integral e sustentável de florestas, reafirmando, ao mesmo tempo, a importância de incentivar, conforme o caso, os benefícios não relacionados com carbono associados a tais abordagens (UNFCCC, p. 4, 2015)

Através dessas referências, o Acordo de Paris impõe às Partes que se utilizem das opções de mitigação baseadas em ecossistemas, conferindo destaque às florestas e reconhecendo sua importância como sumidouro e fonte de carbono, em face à meta de combate ao aumento da temperatura terrestre, ocasionada pelo aquecimento global, através da redução de emissões de GEE. Outro ponto relevante do Acordo é a menção às iniciativas de REDD+, no artigo 5.2, nos países em desenvolvimento, que encoraja as Partes a implementar e apoiar ações de redução das emissões por desmatamento, bem como de conservação e manejo sustentável (UNFCCC, 2015). Como destacam Harris e Stolle (2016), o Acordo significou um ponto de inflexão tratando-se das discussões de clima e florestas, à medida que conferiu ao REDD+ uma posição proeminente — e inédita — no objetivo global de zerar as emissões líquidas de GEE até a metade deste século.

Após a apresentação das dimensões das florestas no regime climático, por meio da CQNUMC e de seus instrumentos, o próximo subcapítulo busca explorar, de forma não exaustiva, as diferentes visões teóricas e acadêmicas em torno do regime

internacional das florestas. Contemplando, além do debate conceitual do regime, as críticas sobre os fenômenos denominados “carbonização” e “climatização”.

2.3 AS FLORESTAS NO DEBATE ACADÊMICO: REGIME OU NÃO-REGIME?

Como exposto anteriormente, existe um número amplo e considerável de instrumentos internacionais que tratam de florestas, direta ou indiretamente, transitando entre temas como as mudanças climáticas, a biodiversidade, a preservação dos direitos dos povos nativos e, também, o comércio internacional (UNFCCC, 2004). Essa característica leva ao entendimento de que os aspectos globais das questões relativas às florestas mostram-se, frequentemente, fragmentados e descoordenados. Singer e Giessen (2017), ao explorarem o regime das florestas no Antropoceno, afirmam que o debate acadêmico assemelha-se ao regime no caráter fragmentado, tendo em vista a imensidade de ideias e opiniões acerca da existência e da normatividade da governança global das florestas e do próprio regime. Tendo em vista os conceitos amplos de regimes internacionais apresentados na introdução deste trabalho, o presente subcapítulo busca realizar uma breve apresentação dos diferentes olhares teóricos acerca do regime de florestas, contemplando, também, as discussões críticas em torno da climatização e da carbonização do regime.

Smouts (2008) justifica a inexistência de um regime de florestas pela ausência de um sistema global de ação coletiva sobre o tema, de uma estrutura institucional relevante e de um acordo formal internacional sobre as florestas. Ela complementa sua posição afirmando que a efetividade de um regime liga-se diretamente à sua capacidade de resolução do problema (neste caso, o desflorestamento), fato que não se aplica ao regime internacional das florestas, o qual é classificado como “totalmente inefetivo” (SMOUTS, 2008, p. 431). Mesmo que Marie-Claude Smouts reconheça, assim como Humphreys (2006), a proliferação de diferentes regimes, com mandatos mais ou menos abrangentes sobre as florestas, a autora confere maior peso à ausência de enfrentamento à degradação do ecossistema:

Nenhum regime enfrenta a causa fundamental da destruição das florestas: o crescimento incessante da sede do consumo por madeira, carne e combustíveis, que exerce mais e mais pressão sobre o recurso, a fim convertê-lo em terra (cultivável) (SMOUTS, 2008, p. 432, tradução nossa).

Dimitrov (2005), indo além das considerações de Smouts e problematizando a questão, enfatiza a falha do UNFF em construir algum instrumento legalmente vinculante sobre as florestas, argumentando que as instituições globais relativas a elas, em um geral, não proveem um mecanismo adequado e firme capaz de oferecer governança — fato que remonta à formulação inicial dessas instituições, propositadamente desenhadas para não possuir um mandato forte e competente. Sendo elas, portanto, destinadas à ineficácia. Por essa razão, o autor alega que o regime internacional de florestas é, na realidade, um “não-regime” (DIMITROV, 2005).

Humphreys (2006), na contramão parcial das ideias expostas, argumenta ser possível identificar a emergência de um regime internacional de florestas a partir da metade dos anos 1990, que gradualmente se expandiu e se fortaleceu, à medida que surgiram novos instrumentos legais internacionais. Ainda que exista o reconhecimento de que o tema das florestas encontra-se no guarda-chuva de instrumentos vinculantes de outros regimes, Humphreys (2006) afirma ser adequado denominar um regime internacional de florestas “distinto”, desconectado e multicêntrico. Ele atribui, a isso, o caráter radial do desenvolvimento do regime, que se realizou em diferentes direções (ou seja, em espaços destinados a diferentes temas, como o clima e a biodiversidade) e em velocidades distintas.

Seu argumento alicerça-se em três principais características, próprias dos regimes internacionais. Primeiramente, destaca-se a existência de instrumentos de *hard law* que possuem mandato sobre as florestas, como a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), que se aplica diretamente aos povos nativos, e a CDB. Em segundo lugar, Humphreys (2006) elenca a existência de instrumentos de *soft law*, como o capítulo 11 da Agenda 21, o PIF/FIF e as resoluções emitidas pelo UNFF. Em terceiro lugar, o autor também destaca que o regime de florestas abrange elementos do direito privado, por meio, por exemplo, do FSC, exposto no subcapítulo anterior. Sendo assim, devido à presença dessas três características, há a identificação, em sua tese, de um regime propriamente dito (HUMPHREYS, 2006).

Em meio à numerosidade de instrumentos que tratam sobre as florestas, que por vezes se sobrepõem, Humphreys (2006) considera a CDB como principal instrumento de *hard law* com mandato sobre as florestas, tendo como base a centralidade destas na Convenção, desde o estabelecimento de seus três objetivos

principais, até a adoção de programas de trabalho dedicados à biodiversidade florestal, nas frentes de conservação, uso sustentável e repartição de benefícios.

A visão de Humphreys (2006), contudo, não é coincidente com a de Carvalho (2010), que considera o regime do clima como principal locus político das discussões internacionais sobre florestas. Apesar de reconhecer que desde antes da Rio 92 existam organizações e instrumentos (vinculantes ou não) com mandato sobre florestas, Carvalho (2010) afirma que nenhum deles contemplou o tema de forma tão abrangente e multifacetada como o regime das mudanças climáticas. Isso se dá devido à projeção que as “florestas em pé” tiveram, a partir de 1995, no ciclo do carbono. Apesar de terem sido excluídas do MDL no primeiro período de cumprimento de Kyoto (2008 - 2012), retornaram com força ao foco dos debates e negociações a partir de 2010, como podemos observar, por exemplo, com a intensificação das tratativas sobre REDD/REDD+ no regime climático, apresentando avanços significativos ao longo das COPs 11 a 17, ocorridas em 2005 e 2011, respectivamente (CARVALHO, 2010). E, enfim, com a COP 19 (2013) ocasião em que foi estabelecido o Marco de Varsóvia para REDD+ (BRASIL, 2016d).

É importante mencionar que as iniciativas relacionadas às florestas, dentro do regime das mudanças climáticas, seguem em uma crescente, também para além do período analisado por Carvalho (2010). Exemplifica-se este fato pela menção do mecanismo de redução de emissões por desmatamento no Acordo de Paris, que rege o período pós-Kyoto, onde as Partes são encorajadas a implementar ações de REDD+ e obrigadas a realizar medidas para conservar sumidouros, destacando-se as florestas (UNFCCC, 2015). Verifica-se essa ascensão também no aumento da participação dos créditos de carbono REDD+ no mercado voluntário, como explicitado anteriormente.

Com relação à existência — ou inexistência — de um regime internacional de florestas propriamente dito, Carvalho (2010) propõe o conceito de um “quase-regime”:

Respondo à questão colocada acima propondo o conceito de um “quase-regime de proteção das florestas tropicais”. Esse conceito tem como pressuposto que a massa de instrumentos políticos e técnicos não chega a ser um arcabouço de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem, conforme postula Krasner (1983) em sua clássica definição de regime internacional. [...]. Tampouco estamos numa ausência de regime conforme descrita por Keohane e Nye (2001), que pressupõe a inexistência de normas e procedimentos acordados ou que a exceção às regras seja mais importante que as instâncias de aderência (CARVALHO, 2010, p. 42).

Desse modo, Carvalho (2010) caracteriza o quase-regime de florestas pelo conjunto de processos e instrumentos vinculantes e, majoritariamente, não vinculantes, que frequentemente se replicam e se sobrepõem, de uma maneira descoordenada. Nas palavras da autora:

Assim, a questão das florestas coloca-se em um ponto intermediário entre a inexistência e a existência de um regime internacional — o quase-regime. Nos instrumentos existentes, há um consenso mínimo sobre os pressupostos que devem nortear uma política internacional sobre o tema, com o foco no manejo florestal sustentável, o estabelecimento de áreas protegidas, a necessidade de medidas visando compatibilizar meio ambiente e comércio internacional, a devida consideração dos direitos dos povos das florestas, entre outros (CARVALHO, 2010, p. 42-43).

Para além das discussões teóricas sobre a existência ou não de um regime internacional próprio e completo de florestas, é mister também analisar as discussões críticas acerca do fenômeno denominado “carbonização” ou “climatização” do regime, dada a grande importância conferida às florestas no arcabouço das discussões climáticas.

Vijge (2016) denomina “carbonização” a governança das florestas baseada em sua característica de grande reservatório de carbono. A autora considera como marco desse fenômeno a emergência do REDD+, caracterizado como “[...] o instrumento político mais abrangente e dominante a personificar a carbonização da governança florestal.” (VIJGE, 2016, p. 4, tradução nossa). Anteriormente, as florestas eram governadas a partir de outros objetos como, por exemplo, a extração de produtos madeireiros e não-madeireiros delas provenientes. Esse eixo, contudo, encontra-se atualmente deslocado para o combate à degradação por uma perspectiva de mitigação das mudanças climáticas. Vijge (2016) destaca que essa “carbonização do regime”, através do REDD+, oferece consequências positivas, mas também negativas. Enquanto essas políticas podem ser efetivas em termos de custo-benefício tanto para as mudanças climáticas, quanto para o desmatamento, governar as florestas por seu teor de carbono pode significar uma ameaça a outros escopos não relacionados às emissões, que também necessitam políticas direcionadas, como a preservação da biodiversidade e a garantia de meios de subsistência para as comunidades locais.

Em uma perspectiva semelhante, Singer e Giessen (2017) denominam “climatização” do regime de florestas o crescente vínculo político observado entre o

clima e as questões florestais a nível internacional e doméstico, a partir dos anos 2000. Os autores determinam que a principal causa desse fenômeno foi a enorme atenção que a CQNUMC e, sobretudo, o REDD+ atraíram às questões relacionadas às florestas a partir desse período, nos campos da indústria, da mídia e da política. Sua tese é de que, ao longo dos anos, desde o final da década de 1980, os “cinco princípios orientadores”⁴ do regime internacional de florestas alteraram-se dinamicamente, sendo a climatização o quinto deles, tendo sucedido o princípio da extração sustentável de madeira que perdurou entre as décadas de 1990 e 2000.

Singer e Giessen (2017), ademais, sustentam que o princípio da climatização tem contribuído para um esvaziamento do centro do regime, em prol do fortalecimento de sua periferia, resultando em um “regime em formato de rosquinha”. Isso significa que o manejo florestal sustentável mostra-se desviado para um conjunto de questões focadas no carbono (no clima, periferia do regime), deixando à deriva as outras funções florestais. Uma visão que demonstra consonância com aquela explorada por Vijge (2015).

A partir deste capítulo introdutório, em que foram apresentados os arranjos internacionais sobre florestas sob uma ótica geral e sob uma ótica específica (no contexto Convenção do Clima), e analisadas as nuances do debate acadêmico em torno do tema, o terceiro e o quarto capítulos a seguir dedicam-se a explorar o posicionamento brasileiro nas negociações de florestas e clima no período proposto (1997 a 2021).

⁴ Os cinco princípios observados pelos autores são: ecologia profunda, participação, boa governança, produção sustentável de madeira e climatização do regime internacional de florestas (SINGER; GIESSEN, 2017)

3 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DE FLORESTAS NO REGIME CLIMÁTICO (1997 - 2012)

O Brasil é um ator-chave dentro da governança ambiental global e dos regimes internacionais que a compõem. Sua notável posição perpassa a conduta importante historicamente nas relações triangulares Sul-Sul-Norte e também nas interações Sul-Sul, promovendo a conciliação nas discussões e a qualidade da cooperação internacional (BARROS, 2011). Para além da articulação brasileira, destaca-se a importância das características territoriais do país, como a riqueza de recursos naturais e a vasta biodiversidade, propiciada pelas dimensões continentais do território, que conseqüentemente levam à grande variação ecológica. Esses fatores elevaram a posição do Brasil nas negociações ao longo do tempo, a partir do momento em que o país passou a utilizar-se de seus recursos como instrumentos de barganha política (BARROS, 2011).

Apesar das modificações ao longo do tempo, o papel do Brasil sempre foi central nas discussões internacionais no que tange ao meio ambiente, sobretudo naqueles regimes que a ele interessavam, incluindo-se o regime climático e o quase-regime de florestas (BARROS, 2011). Papel, este, que mostrou significativas mudanças desde a Rio 92, as quais o presente e o próximo capítulo visam elucidar.

Barros (2011) afirma que a função brasileira, nos regimes internacionais ambientais de seu interesse, passou de “Estado-veto” para “Estado-promotor” desde 1992 até a “contemporaneidade” — 2011, no período analisado pela autora. Nesse mesmo diapasão, Carvalho (2010; 2012) dedica-se a traçar e analisar o posicionamento brasileiro nas negociações internacionais sobre florestas, internamente ao regime climático, o qual ela considera “o lócus político mais relevante nas discussões internacionais sobre florestas” (CARVALHO, 2010, p.37). Desse modo, a autora busca estabelecer, desde 1997, modificações na posição do Brasil, que se traduziram em um deslocamento do veto à proposição a partir de 2006 (CARVALHO, 2010).

Para compreender as classificações realizadas por Carvalho (2010; 2012) e as classificações que o presente trabalho propõe-se a realizar do período subsequente, até 2021, é mister explorar os diferentes comportamentos possíveis dos Estados dentro das negociações dos regimes internacionais ambientais, classificados por Chasek, Downie e Brown (2014). São quatro os papéis propostos pelos autores: Estado-líder, Estado-aliado, Estado-indeciso e Estado-veto.

O Estado-líder busca constantemente o apoio de outros Estados, detém uma postura proativa à medida que propõe a base dos acordos e trabalha pela evolução da negociação, demonstrando um alto grau de compromisso. Um Estado-aliado é aquele que se alinha e defende as proposições do Estado-líder nas negociações. O Estado-indeciso, propõe, moderadamente, modificações em alguns pontos do acordo para preservar seus interesses, porém de uma forma que não enfraquece o regime. O Estado-veto, por outro lado, opõe-se ao regime de modo a enfraquecê-lo ou, até mesmo, torná-lo inefetivo. Na visão dos autores, os atores (Estados) possuem um só desses papéis, podendo, porém, alterá-lo por razões estratégicas ao longo das negociações (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2014).

O presente capítulo dedica-se, primeiramente, a oferecer uma breve análise histórica da colocação do Brasil frente às primeiras grandes conferências internacionais sobre meio ambiente, entre 1970 e 1990. Em seguida, pretende explorar o seu posicionamento nas negociações sobre florestas e clima em dois períodos distintos identificados e classificados por Carvalho (2012): 1997 a 2005 e 2006 a 2012. A primeira fase caracteriza-se pelo posicionamento brasileiro de veto, devido, sobretudo, à resistência em incluir os temas do desmatamento e da degradação florestal na pauta climática, enquanto meios de emissão a serem combatidos, apoiando-se no argumento da soberania nacional sobre os recursos. A inflexão no posicionamento dá-se em 2006, quando o Brasil apresenta sua proposta para o mecanismo de redução de emissões provenientes do desmatamento, a qual inclui um fundo global de incentivos positivos (CARVALHO, 2012). E, nos anos subsequentes a 2006, é proeminente nas discussões internacionais, com uma postura mais propositiva, projetando seus interesses ao mesmo tempo em que trabalha em prol da cooperação e do diálogo.

Optou-se por seguir o mesmo caminho de análise oferecido por Carvalho (2010; 2012), traçando o posicionamento brasileiro sobre as florestas internamente ao regime climático. Isso se dá em virtude do entendimento de que o regime do clima — consolidado na CQNUMC — tem, em sua proeminência, abarcado a questão florestal de forma mais complexa e completa frente a outros regimes. Sobretudo, devido à importância crescente que tem sido conferida ao papel das florestas nas discussões, desde a criação da Convenção-Quadro, por mérito de seu múltiplo papel de fonte, reservatório e sumidouro de carbono.

3.1 DA CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO (1972) A RIO 92 (1992)

Viola (2004) afirma que a posição do Brasil durante a emergência da arena global ambiental, no início dos anos 70, esteve em consonância com seu perfil econômico da época. O discurso, tratando-se de recursos naturais, aproximava-se da ideia de soberania e dos termos da utilização econômica dos recursos compartilhados, em evidência no início da década devido às negociações da construção da binacional Hidrelétrica de Itaipú, no Rio Paraná (BARROS, 2017). Valia-se a máxima de que a proteção ambiental deveria passar a ser pensada após o significativo desenvolvimento da economia do país, com o atingimento de uma renda *per capita* semelhante àquela do grupo de países desenvolvidos. Esse exato posicionamento foi levado à Conferência de Estocolmo, em 1972, onde o Brasil declarou que a poluição era um resultado inevitável, inerente à industrialização, e que a pobreza apresentava-se pior do que a degradação ambiental — uma visão que não fora bem recebida por maioria dos 112 países presentes nas reuniões (BARROS, 2017). Os negociadores brasileiros encontraram, contudo, apoio: juntamente à China, lideraram uma coalizão de países periféricos contrários a reconhecer a importância dos problemas ambientais globalmente. Sendo assim, Viola (2004) resume em três os princípios que pautaram a posição do Brasil em Estocolmo: a defesa da soberania irrestrita sobre os recursos naturais; a priorização dos altos níveis de renda *per capita* antes da proteção ambiental; e a responsabilidade exclusiva dos países desenvolvidos de financiar a proteção ambiental a nível global.

Na década seguinte, de 1980, observa-se uma continuidade da postura defensiva brasileira frente às questões ambientais, com poucas mudanças em relação ao período anterior. O discurso em torno da soberania nacional permaneceu e intensificou-se quando as discussões convergiam para as críticas internacionais sobre o desmatamento e as queimadas na Amazônia e a possível criação de uma entidade supranacional para gerenciar a floresta, tendo em vista a sua importância para a humanidade e a regulação climática (BARROS, 2017). Sugestão essa que, como demonstra Barros (2017), emergiu em diferentes momentos entre os anos 1980 e 1990 por parte dos países mais críticos — entre eles, EUA, Rússia e França. Apesar de seguir em uma posição defensiva, rechaçando a exclusividade da responsabilidade sobre os danos ambientais e invocando a soberania, há indícios de

maior reconhecimento das questões ambientais a nível político. Um dos grandes exemplos foi a intenção brasileira de sediar a CNUMAD em 1992, para mostrar à comunidade internacional a relevância atribuída, pelo Brasil, aos assuntos ambientais (BARROS, 2017). Barros (2017) também identifica a ênfase dada, pelo governo da época, aos recursos e às belezas naturais brasileiras quando discursava sobre a Amazônia, colocando esses pontos como parte da identidade nacional brasileira, as quais o país não se recusaria a proteger, em uma tentativa de mitigar as pressões internacionais.

A maior abertura às discussões multilaterais, demonstrada pelo Brasil durante a década de 1980, mostra-se ainda mais presente em 1990 (BARROS, 2017). Como expõem Viola e Franchini (2017), a transformação das percepções do Brasil sobre o tema ficaram explícitas durante a Rio 92, quando o país adota uma posição mais reformista, em contraste com o conservadorismo e os bloqueios oferecidos durante a Conferência de Estocolmo. A essa postura mais simpática aos temas ambientais, atribui-se as intenções de Fernando Collor (1990 - 1992), então presidente do Brasil, de projetar seu governo internacionalmente e, sobretudo, garantir apoio dos países desenvolvidos, em forma de investimentos estrangeiros para sua agenda econômica. Assim, a posição brasileira na Conferência do Rio baseou-se em dois princípios: o reconhecimento da relevância dos problemas ambientais globais, devendo ser tratados com prioridade internacionalmente; e o estabelecimento de diferentes níveis de responsabilidade das causas e das soluções para os problemas ambientais entre diferentes países (VIOLA; FRANCHINI, 2017).

Com uma maior abertura ao diálogo, o Brasil foi capaz de facilitar os acordos realizados na constituição da Convenção do Clima, entre 1990 e 1992, devido, sobretudo, ao afastamento das ideias de desenvolvimentismo radical, que empregava até 1988. Além disso, teve um papel relevante nas negociações finais da CDB e demonstrou uma postura consistente na elaboração da Agenda 21 (VIOLA; FRANCHINI, 2017). Apesar do Brasil apresentar uma postura mais amigável nas discussões sobre clima e biodiversidade durante a Rio 92, frente às posições que sustentou ao longo das décadas de 1970 e 1980, essa posição reformista não se verificou no tocante às florestas. O país desempenhou, na Rio 92, um papel de Estado-veto juntamente a outros países florestais (como Indonésia e Malásia) ao se opor a criação de um acordo legalmente vinculante sobre as florestas, que era defendido pelos países industrializados. Ainda, exigiu que “todos os tipos de

florestas” fossem contemplados pela Declaração de Princípios Florestais, de forma que não se excluíssem as florestas temperadas e boreais do documento (CHASEK; DOWNIE; BROWN, 2014). Com relação ao poder de veto, Chasek, Downie e Brown (2014, p. 51) fazem uma importante consideração: “O poder de veto é tão importante que os Estados poderosos não são livres para impor um acordo ambiental global a Estados muito menos poderosos do que eles, se estes últimos forem fortemente contra e críticos ao sucesso do acordo.”. E este foi o caso do veto dos países florestais — em desenvolvimento — aos anseios dos países desenvolvidos durante a Rio 92.

Dado esse breve contexto histórico da posição do Brasil nas Conferências de Meio Ambiente entre as décadas de 1970 e 1990, que produziram importantes instrumentos vinculantes — dentre eles, a Convenção do Clima, objeto maior da análise deste trabalho — os próximos dois subcapítulos dedicam-se a analisar com maior profundidade o período de 1997 a 2012, em que houve, na análise de Carvalho (2012), a transição do posicionamento do Brasil de Estado-veto à proposição.

3.2 1997 A 2005: O PROTOCOLO DE KYOTO E AS NEGOCIAÇÕES SOBRE O MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO (MDL)

A Primeira Conferência das Partes da Convenção de Mudanças Climáticas, COP 1, ocorrida em 1995 em Berlim, marca o período de início das negociações que antecedem o Protocolo de Kyoto (1997), denominado Mandato de Berlim (1995 - 1997). Na ocasião da COP 1, a liderança foi tomada pelo governo estadunidense, na figura de Clinton, que se apoiava na proposição de metas obrigatórias de redução de emissões para os países desenvolvidos, além de metas de redução da taxa de crescimento futuro das emissões dos países em desenvolvimento. O Brasil, por outro lado, opunha-se ao estabelecimento de compromissos por parte dos países em desenvolvimento, tendo recebido o apoio do Japão e de alguns países da União Europeia, invocando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (VIOLA, 2002). Durante a COP 2, realizada em Genebra no ano seguinte, pela primeira vez foi introduzida a ideia de cotas comercializáveis⁵ de emissões de

⁵ A inspiração dessa ideia, por parte dos EUA, advém das práticas implementadas no país no início da década de 1990, em que foram criadas cotas comercializáveis de emissões de enxofre e outras

carbono, apresentadas como um mecanismo complementar para que se fossem cumpridas as metas que seriam estabelecidas futuramente para os países do Anexo I. A proposta, que foi elaborada pelos EUA, foi rejeitada (inclusive pelo Brasil), pois ainda assim envolvia metas para os países em desenvolvimento e não encontrava precedentes na história, visto que nenhum país havia ainda implementado cotas comercializáveis de emissões de carbono (VIOLA, 2002). Além disso, a ideia de utilizar mecanismos de mercado para a proteção ambiental era, à época, rejeitada. Da COP 2, contudo, definiu-se a necessidade de iniciar as negociações para estabelecer um Protocolo, obrigando a redução das emissões dos países do Anexo I, paralelamente ao estudo da elaboração de mecanismos complementares (VIOLA, 2002).

A proposta do Brasil no período do Mandato de Berlim, que antecede Kyoto, é reconhecida como “proposta brasileira de 1997”, cujo objetivo centra-se em medir a contribuição de cada país para o agravamento do efeito estufa, a fim de estabelecer a responsabilidade de cada parte no problema (VIOLA, 2002; CARVALHO, 2010). Carvalho (2010) divide a proposta em duas partes: (1) sugestão de uma fórmula para medir o ônus de cada parte no combate à mudança climática, baseando-se nas emissões antrópicas de GEE de cada país, tendo como ponto de partida o ano de 1850. Dessa forma, seria possível estabelecer a contribuição de cada parte no aumento da temperatura média do planeta, ocasionado por essas emissões, ao longo de um determinado período. (2) proposição da criação, em maio de 1997, do Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), cujos recursos financeiros seriam provenientes de eventuais multas pagas pelos países desenvolvidos pelo não cumprimento de suas metas de redução. Esses recursos seriam, então, destinados a projetos em países em desenvolvimento que objetivassem o crescimento limpo e a redução de emissões de GEE. Essa proposta foi criticada pelos países desenvolvidos, tendo encontrado apoio apenas nos países emergentes (CARVALHO, 2010; VIOLA, 2002).

No curso das negociações, em outubro de 1997, os EUA inesperadamente apresentaram uma proposta modificando o FDL do Brasil, nomeando-o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Como já exposto anteriormente, o MDL encontra-se sob o artigo 12 do Protocolo e permite que os países desenvolvidos

partículas poluentes, na bacia aérea estadunidense. O objetivo foi controlar as emissões e reduzir a poluição do ar (VIOLA, 2002).

(Anexo I) cumpram parte de suas metas de redução de emissões através do fomento financeiro de atividades sustentáveis nos países em desenvolvimento (não-Anexo I). O Brasil, surpreendentemente, apoiou o MDL e modificou sua posição com relação aos mecanismos flexibilizadores de mercado, aos quais passou a ser favorável (VIOLA, 2002). Como enfatiza Viola (2022), é notável a grande articulação política do período, principalmente com os estadunidenses, visto que adesão ao MDL significou a ruptura do Brasil com sua posição anterior, que rechaçava a ideia das cotas comercializáveis de emissões por parte do Anexo I.

Apesar do Brasil demonstrar uma postura propositiva na adoção dos mecanismos flexíveis no âmbito do Protocolo, o mesmo não se observou no posicionamento sobre as florestas, durante as negociações de Kyoto. No que concerne às discussões sobre os reservatórios e os sumidouros de carbono, o país manteve uma posição defensiva e conservadora, opondo-se completamente às inclusões do setor de uso da terra e florestas nos mecanismos flexíveis (VIOLA; FRANCHINI, 2017). O Brasil procurou, especialmente, manter o desmatamento fora das discussões em razão, sobretudo, dos altos índices que eram registrados na Amazônia no início da década de 1990 (VIOLA, 2002; VIOLA; FRANCHINI, 2017). Dimensionando essa situação, tem-se a taxa recorde de 1995: 29 mil km² desmatados, o maior índice⁶ desde o início das medições do INPE, em 1988 (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2022). Sobre a negativa brasileira de incluir as florestas no mecanismo, Viola e Franchini (2017) ponderam:

O governo temeu que, no futuro, se as metas de emissões fossem distribuídas para os países em desenvolvimento, o Brasil acumularia um grande débito devido às altas taxas de desmatamento na Amazônia. O que esteve implícito nas declarações dos negociadores brasileiros é que o seu governo era intrinsecamente incapaz de controlar a devastação ilegal da região (VIOLA; FRANCHINI, 2017, p. 96, tradução nossa)

Sendo assim, o Brasil opunha-se completamente à inclusão das florestas como sumidouros de carbono no MDL. Para além dos motivos políticos, elencados por Viola e Franchini (2017), Kiessling (2018) determina outras duas principais razões. Primeiramente, para o Brasil, inserir a discussão de florestas no âmbito da Convenção-Quadro seria desviar o foco das emissões dos países desenvolvidos,

⁶A maior taxa de desmatamento da Amazônia segue sendo, em 2022, aquela registrada em 1995, desde o início do monitoramento, em 1988. Em segundo lugar, está a registrada em 2004 (27.772 km²) e, em terceiro, a registrada em 2003 (25.396km²). Para fins comparativos, o ano da menor taxa de desmatamento foi 2012 (4.575 km²). O último dado disponível, de 2021, estima que a área desmatada da Amazônia brasileira foi de 13.235 km² (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2022)

majoritariamente originadas do setor energético e dos combustíveis fósseis, transmitindo a responsabilidade para países em desenvolvimento, notadamente por meio do combate ao desmatamento. No âmbito técnico, ainda existiam dúvidas sobre os impactos das florestas, enquanto meio de sequestro de carbono, na mitigação. Esse argumento alicerçava-se nas incertezas sobre o controle e a permanência: as florestas não poderiam ser vistas como reservatórios permanentes de carbono, devido ao fato que, por interferência humana ou natural, as árvores podem morrer e esse carbono retorna à atmosfera. Sendo assim, o controle sobre o reservatório não é integral. E, por essa razão, a redução das emissões do setor energético deveria ser priorizada por parte dos países desenvolvidos (maiores emissores), devido ao maior controle que se tem desse tipo de emissão (KIESSLING, 2018)

Essa posição encontrou apoio nos países da União Europeia, que eram também críticos à incorporação das florestas naturais no mecanismo. Contudo, distanciou-se daquilo que assumiam os países não-Anexo I, como Bolívia e Costa Rica, que possuem área florestal significativa em seus territórios e viam oportunidades na ideia. Distanciou-se, também, de países florestais como EUA, Japão, Rússia, Canadá e Austrália, favoráveis à proposta (VIOLA, 2002; CARVALHO, 2010). Viola (2002) destaca que isso se deu devido ao maior controle que esses Estados possuíam sobre o desmatamento em seus respectivos territórios, diferentemente do Brasil à época. O autor também pondera que, durante as discussões, a vantagem obtida pelo Brasil por conta de sua matriz energética sustentável ficou à sombra da desvantagem dos altos índices de desmatamento da Amazônia (VIOLA, 2002). Enquanto que, em 1995, o Brasil apresentava 60,5% de sua oferta interna de energia proveniente de fontes renováveis, as taxas de desmatamento apresentavam recordes, como exposto anteriormente (BRASIL, 1996). Esse fato também favoreceu um posicionamento conservador sobre o tema, por parte do Brasil (VIOLA 2002; CARVALHO, 2010; VIOLA; FRANCHINI, 2017).

Ao final das discussões, considera-se que o Brasil obteve uma vitória parcial (VIOLA, 2002; CARVALHO, 2010). Os ecossistemas florestais foram inseridos no Protocolo de Kyoto como sumidouros de carbono; contudo, no MDL, foram levadas em consideração apenas as atividades de florestamento e reflorestamento, conforme mencionado no primeiro capítulo (VIOLA, 2002; UNFCCC, 2006b). Sendo excluídas

do Mecanismo, porém, as políticas relacionadas à redução do desmatamento de florestas primárias e eventuais projetos para conservação das florestas em pé.

Carvalho (2010) considera que o veto do Brasil durante o período das negociações de Kyoto foi exercido com sucesso na determinação dos sumidouros no MDL (indubitavelmente a matéria mais contenciosa das discussões), uma vez que o país obteve êxito no bloqueio dos projetos referentes às florestas nativas, tema ao qual tanto se opunha. A autora enfatiza que a influência e o peso do Brasil nas negociações em questão foram imprescindíveis para que o país exercesse um poder qualificado de veto, para além daquele já previsto na Convenção do Clima (CARVALHO 2010). É importante mencionar, contudo, que a opinião do Brasil nas discussões não era de consenso a nível doméstico: importantes organizações não-governamentais brasileiras⁷, com foco na Amazônia, mostravam-se favoráveis à inclusão das florestas nos projetos do MDL. Inclui-se, também neste grupo, governos de alguns dos estados amazônicos, que passaram a questionar o posicionamento nacional nas discussões (KIESSLING, 2018). A pressão doméstica será imprescindível, mais tarde, para a gradativa abertura do Brasil às discussões de redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação, como será melhor abordado no próximo capítulo.

O início das discussões sobre a regulamentação do Protocolo de Kyoto e sobre os termos dos sumidouros no MDL ocorreram ao longo das COPs 6 (2001) a 9 (2003) da Convenção do Clima. Na COP 6, a posição da não inclusão de sumidouros no MDL, apoiada pelo Brasil e pela UE, foi rechaçada por parte do G77/China, Chile, Costa Rica, Colômbia e Bolívia. As discordâncias sobre o tema e a falta de consenso sobre o setor de uso e mudanças do uso da terra, durante essa COP, levaram à realização da COP 6 bis, que produziu os “Acordos de Bonn”. Esse documento serviria para direcionar as decisões políticas da COP seguinte. Na ocasião, decidiu-se que as modalidades florestais a serem incluídas no MDL seriam, exclusivamente, o florestamento e reflorestamento, durante, apenas, o primeiro período de compromissos de Kyoto (CARVALHO, 2010).

⁷ Foram algumas das organizações fortemente contrárias ao posicionamento brasileiro o IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia), o ISA (Instituto Socioambiental) e o IDESAM (O Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia). Surpreendentemente, O Greenpeace Brasil e o WWF Brasil foram favoráveis à posição brasileira, seguindo as diretrizes dos seus respectivos núcleos internacionais (KIESSLING, 2018).

Já durante a COP 7 (2001), com os direcionamentos políticos de Bonn, um grande avanço foi dado: foram definidos os conceitos de florestamento e reflorestamento para projetos do MDL e determinados os Acordos de Marrakesh, que regularam o Protocolo de Kyoto. Na COP 9, (2003) foram solucionadas as principais questões e os principais detalhes técnicos pendentes sobre o MDL e seus sumidouros (BOYD; CORBERA; ESTRADA, 2008). Como destacam Boyd, Corbera e Estrada (2008), definiu-se o ano base para as atividades de reflorestamento e resolvidas questões referentes à avaliação de impacto social e ambiental e do uso de organismos geneticamente modificados e espécies exóticas. Os autores destacam o papel de dois importantes negociadores, Thelma Krug do Brasil e Karsten Sachs da Alemanha, que trabalharam de forma habilidosa em torno das questões políticas e técnicas pendentes a respeito do MDL (BOYD; CORBERA; ESTRADA, 2008; CARVALHO, 2010). A COP 9, marca, assim, a conclusão das regulamentações florestais do MDL, após um longo e polarizado processo.

Considera-se, portanto, que o Brasil desempenhou um papel de Estado-veto ao longo do período entre 1997 e 2005, dentro das classificações de Chasek, Downie e Brown (2014) expostas anteriormente, como analisa Carvalho (2010; 2012). A autora atribui quatro características que foram determinantes para o Brasil ter exercido com sucesso seu poder de veto no tema das florestas durante as negociações de clima do período exposto acima. A primeira centra-se na grande importância conferida pela presença florestal no território — o Brasil é o segundo país com a maior cobertura de florestas naturais do mundo, com 57% (BRASIL, 2019). Isso, indubitavelmente, eleva seu poder de barganha (BARROS, 2011). A segunda característica dá conta do perfil peculiar de emissões de GEE do país, cuja principal fonte são as mudanças no uso da terra e a degradação florestal (41% do total em 2020), enquanto, mundialmente, o setor de energia é a principal fonte (73% do total) (GE; FRIEDRICH, 2020; POTENZA, 2021). A terceira característica está na drástica redução do desmatamento conseguida pelo Brasil entre 2005 e 2010, fruto de uma reunião de esforços domésticos, sem apoio de financiamentos internacionais. A quarta característica observada por Carvalho (2010), por fim, diz respeito à capacidade técnica elevada dos negociadores brasileiros. Capacidade esta que é percebida, por exemplo, na argumentação sólida contrária à entrada das florestas enquanto meio de mitigação das mudanças climáticas.

3.3 2006 A 2012: O MECANISMO REDD(+) E AS DEFINIÇÕES PARA O PÓS-2012

Passadas as discussões sobre a regulamentação das modalidades florestais dentro do MDL do Protocolo de Kyoto, surge, na COP 11 em Montreal (2005), a solicitação por parte de Papua-Nova Guiné e Costa Rica, como já mencionado no capítulo anterior, de introduzir à agenda da Conferência um item intitulado “reduzir emissões por desmatamento nos países em desenvolvimento: abordagens para estimular a ação”, um pontapé inicial das discussões que viriam a ser consolidadas na COP 19 (2013), com o Marco de Varsóvia para REDD+ (BRASIL, 2016d). A submissão das duas Partes durante a COP 11 contou ainda com as assinaturas de Bolívia, Chile, República Centro Africana, Congo, República Dominicana e Nicarágua (UNFCCC, 2005). Como destaca Carvalho (2010), o Brasil demonstrou apoio à proposta, contudo não se fez presente no documento, pois estaria em contradição com o posicionamento tido durante as negociações anteriores de Kyoto, nas quais pregou pela não regulamentação de obrigações por parte dos países em desenvolvimento (CARVALHO, 2010).

Após a submissão pelos dois países, o item passou a integrar a agenda da Conferência, dando início às discussões para decidir em qual meio deveria ser tratada essa nova proposição de um mercado para ações de REDD. As Partes iniciais, Papua-Nova Guiné e Costa Rica, propuseram que o tema fosse tratado em um novo protocolo da Convenção do Clima. Outra alternativa pautava-se na expansão do MDL para permitir créditos de atividades provenientes da redução do desmatamento. Porém, com o contraponto de outros países, resolveu-se que as discussões seriam iniciadas no órgão subsidiário da Convenção, o SBSTA, responsável por aconselhar as partes durante as COPs do clima no âmbito científico, tecnológico e metodológico (CARVALHO, 2010). Assim, todas as partes foram convidadas a submeter suas propostas e visões acerca do tema (CARVALHO, 2010). Importante ressaltar, como menciona Carvalho (2010), que o caráter compensatório ficou de fora das discussões neste primeiro momento e, como optaram Brasil e Papua-Nova Guiné, a menção na decisão final foi de “incentivos positivos”. O grupo de países que apoiou a iniciativa da Costa Rica e de Papua-Nova Guiné formou, em 2005, uma organização intergovernamental nomeada “Coalizão de Nações Detentoras de Florestas Tropicais (CfRN)”, que defende desde então as

iniciativas de REDD+ nas negociações internacionais. A coalizão conta hoje com mais de 50 países participantes (RAINFOREST COALITION, 2022).

Foi durante a COP 12 (2006), em Nairóbi, que o Brasil submeteu, ao SBSTA da Convenção do Clima, sua proposta para REDD. Essa proposta recusou a ideia de que os países do Anexo I pudessem utilizar-se das reduções de emissões por desmatamento para atingir suas metas quantificadas sob o Protocolo de Kyoto. Devendo, essas reduções, serem voluntárias e consideradas adicionais àquelas obtidas pelos países do Anexo I. Enfatizou, ainda, reconhecer que a adoção de um arranjo de incentivos positivos para reduzir as emissões do desmatamento nos países em desenvolvimento auxiliaria no objetivo geral da Convenção do Clima: estabilizar as concentrações GEE na atmosfera a fim de evitar interferências antropogênicas perigosas nas mudanças climáticas (UNFCCC, 2006b).

A proposta brasileira, contudo, mostrou-se ir na contramão daquela de outros importantes atores na discussão. O quadro abaixo sintetiza as principais propostas realizadas entre 2006 e 2007 para a implantação do RED/REDD:

Quadro 2 — Visão geral das principais propostas de REDD+

Propostas mais relevantes				
	Papua-Nova Guiné (CfRN)	Brasil	África Central (COMIFAC)	Países Latino-Americanos
Escopo	Desmatamento e Degradação	Desmatamento	Desmatamento e Degradação	Desmatamento e Degradação
Estrutura/Quadro	Aberta, preferencialment e dentro do Protocolo de Kyoto	Protocolo separado, porém dentro da CQNUMC	Aberta	Dentro do Protocolo de Kyoto
Nível de Referência (Para contabilizar as emissões)	Histórico, com um fator de ajuste de desenvolvimento	Estritamente Histórico (10 anos anteriores)	Histórico (> 5 anos) com um fator de ajuste de desenvolvimento	Histórico (> 5 anos) com um fator de ajuste de desenvolvimento e considerando os esforços prévios
Financiamento	Baseado em mecanismos de mercado	Fundo Voluntário	Misto: mecanismos de mercado e fundo voluntário	Misto: mecanismos de mercado e fundo voluntário
Substituição	Créditos negociáveis pelas	Sem. Os créditos de REDD não são	Créditos negociáveis	Créditos negociáveis pelas

	reduções dos países do Anexo I	substituíveis por reduções dos países do Anexo I	pelas reduções dos países do Anexo I	reduções dos países do Anexo I
Precificação	Aberto	Por tonelada de CO2 (revisto periodicamente)		
Fundos adicionais	Fundos de estabilização e capacitação	Construção de capacitação e transferência de tecnologia	Fundos de estabilização e capacitação	Fundos de estabilização e capacitação
Escala espacial	Nacional	Nacional	Aberto: nacional ou local, dependendo do país e das circunstâncias	Aberto: nacional, setorial ou local, dependendo do país e das circunstâncias

	Posicionamento de outros atores importantes		
	Indonésia	Índia/China	União Europeia
Escopo	Desmatamento e Degradação	Conservação Compensada	Desmatamento e Degradação
Estrutura/Quadro	Aberta, a favor de ser dentro do Protocolo de Kyoto	Dentro do Protocolo de Kyoto ou na CQNUMC	Aberta, porém considera que o desmatamento terá um papel relevante no arranjo Pós-Kyoto
Nível de Referência (para contabilizar as emissões)	Circunstâncias históricas e atuais	Histórico	Aberto
Financiamento	Baseado em mecanismos de mercado		Mecanismo de financiamento baseado em incentivos, apoio FCPF
Escala espacial	Nacional	Nacional	Aberto

Fonte: Adaptado de Alvarado e Wertz-Kanounnikoff (2008, p. 18, tradução nossa)

Em sua proposta para REDD, o Brasil propõe um arranjo, a ser estabelecido sob a Convenção do Clima, que busca prover incentivos positivos aos países em desenvolvimento que reduzam suas emissões de GEE provenientes do desmatamento com relação a uma **taxa de referência de emissões** (RER, na sigla em inglês). Essa taxa seria estabelecida levando em consideração uma média anterior de desmatamento em um determinado período de tempo (UNFCCC, 2006b).

Comparando a taxa de referência com a taxa de emissões por desmatamento, seriam estabelecidas as variações de emissões. Sendo assim, as reduções nas emissões por um determinado país resultariam em créditos. Já os aumentos das emissões seriam convertidos em débito de incentivos financeiros posteriores. Esses incentivos positivos deveriam advir de um fundo voluntário, cujos recursos seriam fornecidos pelos países desenvolvidos. Os pagamentos, por sua vez, seriam realizados de acordo com um valor fixo (e periodicamente revisado) por tonelada de CO₂, cujas medições seriam realizadas em escala nacional. Assim, os países em desenvolvimento poderiam acessar esse fundo através da comprovação justa e transparente de reduções das emissões provenientes do desmatamento (UNFCCC, 2006b; PARKER *et al.*, 2009).

Com essa proposta, o Brasil pôs-se contrário à visão dos EUA e da Noruega (CARVALHO, 2010). Contrário, também, à proposta da CfrN (como demonstrado no quadro acima), que visava a consolidação de um mercado compensatório para as emissões provenientes de REDD — além de querer constituir-lo dentro do Protocolo de Kyoto (ALVARADO; WERTZ-KANOUNNIKOFF, 2008). O posicionamento do Brasil sobre o tema encontra mais semelhanças com o da UE, visto que ambos rejeitavam qualquer modificação das modalidades de projetos florestais do MDL (CARVALHO, 2010).

Como podemos observar no quadro, sintetizado por Alvarado e Wertz-Kanounnikoff (2008), os maiores pontos de divergência entre as propostas de REDD centravam-se no tipo de financiamento e na substituição. Ao passo que maior parte dos países/coalizões apoiavam o financiamento por meio de mecanismos de mercado e a compensação das metas de emissão dos países do Anexo I, o Brasil defendia a criação de um fundo voluntário e rejeitava a concessão de créditos provenientes de REDD aos países do Anexo I.

É importante mencionar que, desde 2003, a sociedade civil, representada principalmente pelas ONGs ligadas à Amazônia, contestava a posição do Brasil de recusar a incorporação das florestas em pé no regime do clima, por meio do mecanismo de redução de emissões provenientes do desmatamento. Moutinho *et al.* (2014) destacam a iniciativa do IPAM e de pesquisadores parceiros de proporem, durante a COP 9 (2003), a discussão em torno da “redução compensada do desmatamento”, que também visava a criação de um fundo para compensar as emissões evitadas pelos países em desenvolvimento. Essa proposta foi levada em

consideração pelo Ministério do Meio Ambiente e sua então ministra, Marina Silva, que dialogou com outras partes do governo sobre o tema. Moutinho *et al.* (2011) concluem que o mecanismo da “redução compensada do desmatamento” pode ser considerado o precursor do REDD+ e do Fundo da Amazônia no Brasil.

Carvalho (2010) considera que a proposta brasileira durante a COP 12, de 2006, constituiu-se como um marco para a adoção de uma nova postura, diferenciada e mais aberta às discussões. Apesar da autora não a considerar uma modificação de grandes proporções, afirma que ela indica uma evolução de posicionamento, que parte de uma postura de veto (com relação, sobretudo, à entrada das florestas no MDL do Protocolo de Kyoto) a uma postura propositiva, que buscou, ao menos, oferecer sua visão alternativa para a inclusão das florestas em pé no regime climático e para a criação de um fundo financeiro de incentivos positivos.

A COP 13 (2007), ocorrida em Bali, é caracterizada por sediar o início das negociações de um novo período do regime climático, que passará a regê-lo a partir de 2012, com o intuito de avançar na implementação da Convenção e estabelecer um novo acordo global para suceder o Protocolo de Kyoto (CARVALHO, 2012; TEIXEIRA; PESSOA, 2021). O grande marco do encontro, nesse sentido, foi o Plano de Ação de Bali, em que houve a inclusão do REDD por meio de uma decisão⁸ específica da Convenção-Quadro enquanto estratégia para mitigação das mudanças climáticas. O acordado foi de que os países em desenvolvimento deveriam ser contemplados com recursos financeiros e transferência de tecnologia para que pudessem implementar ações de mitigação, entre elas, ações de REDD+ (BRASIL, 2016d). Nota-se, ainda, que as terminologias alteraram-se neste documento. Ao invés de tratar dos países Anexo I e não-Anexo I, como fazia o Protocolo de Kyoto, o documento realiza a distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (UNFCCC, 2010).

Durante as discussões em Bali, o Brasil, juntamente à UE, foi primeiramente contrário à proposta liderada por Índia e Butão de incluir “o aumento e a conservação dos estoques de carbono florestal” na decisão sobre a ação de cooperação de longo prazo. No curso das discussões, contudo, acabou por ceder às ideias da Índia e foi favorável à inclusão, que esteve no documento final. Carvalho (2010) observa que essa foi uma evolução da proposta brasileira de 2006, visto que

⁸ Decisão 1/CP.16, parágrafos 70 e 71 (UNFCCC, 2010).

incorporou ao REDD a conservação e a estabilização. Atingido o consenso sobre esse tema, com o Plano de Ação de Bali e a nova descrição do mecanismo, a expressão REDD transforma-se em REDD+, que agora refere-se à “redução de emissões por desmatamento e degradação, aumento de estoque e manejo florestal sustentável”, e está incluída no Plano de Bali, marcando o início das negociações de um novo período do regime climático (CARVALHO, 2010).

Na COP 14 (2008), ocorrida na Polônia, o Brasil deu um grande passo: apresentou seu Plano Nacional sobre Mudança do Clima e o Fundo Amazônia. O Fundo foi criado em 2008 via decreto presidencial, com o intuito de arrecadar recursos para fortalecer as ações governamentais na região amazônica, a fim de combater o desmatamento, estimular a preservação e o uso sustentável da floresta. O Fundo é administrado pelo BNDES e contou, a partir de 2009, com significativos recursos providos pela Noruega e pela Alemanha, destinados ao fortalecimento de projetos de REDD+ na Amazônia (VIOLA; FRANCHINI, 2017). Até 2021, o valor de doações por parte dos dois países foi de R\$ 3,18 bilhões e R\$ 192,6 milhões, respectivamente Noruega e Alemanha (FUNDO AMAZÔNIA, 2021). O Plano Nacional sobre Mudança do Clima, interministerial, foi também apresentado em 2008 e teve, como grande novidade, o estabelecimento inédito de metas obrigatórias na gestão dos setores florestal, energético e de resíduos sólidos. Destaca-se, neste sentido, a meta de redução do desmatamento previsto no Plano:

Redução do desmatamento em 40% no período 2006-2010, relativamente à média dos dez anos do período de referência do Fundo Amazônia (1996-2005), e 30% a mais em cada um dos dois quadriênios seguintes, relativamente aos quadriênios anteriores. No caso do bioma Amazônia o alcance deste objetivo específico poderá evitar emissões em torno de 4,8 bilhões de toneladas de dióxido de carbono, no período de 2006 a 2017 [...] (BRASIL, 2008, p. 14)

Carvalho (2010) afirma que não foram significativos os avanços das negociações internacionais durante a COP 14. Porém destaca que, para o Brasil, foi um encontro importante devido às apresentações desses dois importantes instrumentos criados domesticamente, que reforçaram a importância da participação do país na construção do REDD a nível internacional.

Na COP 15 (2009), realizada em Copenhague, institucionalizou-se a formação de uma importante aliança para o Brasil, que já se desenhava em COPs anteriores: o BASIC, grupo composto por Brasil, África do Sul, Índia e China, que partilham de uma industrialização recente e buscaram alinhar-se nas discussões no

âmbito do regime climático (SILVEIRA, 2019). Durante os encontros de Bali, o grupo já demonstrava aproximação nas discussões — a exemplo do apoio brasileiro à proposta indiana de realizar novas inclusões no REDD.

A COP 15 apresentou, contudo, resultados aquém do esperado. O objetivo do encontro em Copenhague era firmar um novo acordo vinculante para reger o período pós-2012, dois anos após o processo de negociação ser iniciado no âmbito do Plano de Ação de Bali, em 2007. Esperava-se que fosse definida uma nova meta de redução de emissões de GEE para o período que se iniciaria em 2013, mais abrangente do que aquela acordada em Kyoto. Contudo, diante das discordâncias entre países e coalizões, não se chegou a um acordo (IPEA, 2011). A COP 15 produziu, em vez disso, o Acordo de Copenhague, um documento não vinculante que acabou por não ser incorporado no texto oficial da Convenção do Clima. A participação do BASIC e dos EUA foram de destaque, visto que ambos tomaram frente à elaboração do documento em meio às polarizadas discussões (IPEA, 2011).

Apesar dos resultados não esperados, a COP 15 foi um marco importante para o Brasil. Durante o encontro, o país pela primeira vez assumiu metas voluntárias de redução de emissões de CO₂. Em discurso, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva divulgou o compromisso brasileiro de reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões de GEE até 2020, por meio da Lei N° 12.187 de 29 de dezembro de 2009, que lança a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)⁹ e prevê, inclusive, o fortalecimento dos sumidouros e incentivos ao reflorestamento. Esse fato conferiu destaque à posição do Brasil, que pôde fortalecer seu poder brando no âmbito da Convenção-Quadro, colocando-se em evidência nos encontros seguintes (IPEA, 2011).

Durante a COP 16, em Cancun (2010), prosseguiram-se as negociações que culminariam, mais tarde, no Acordo de Paris (2015). O encontro foi marcado pela clássica polarização entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre o futuro do Protocolo de Kyoto e dos novos compromissos de redução de emissões para o período pós-2012. Um grupo — composto por Japão, Canadá, Rússia e Austrália — mostrava-se contrário à continuação do Protocolo em um segundo período de compromissos, com base na ausência de participação, nas metas de

⁹ Observa-se que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima foi um plano interministerial lançado em dezembro de 2008, ao passo que a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) foi instituída em dezembro de 2009 sob a Lei n° 12.187 (BRASIL, 2022). O Plano Nacional sobre Mudança do Clima é um dos instrumentos de execução da PNMC (BRASIL, 2022).

redução, dos dois maiores emissores de GEE mundiais, China (país não-Anexo I), EUA (devido à não ratificação do Protocolo) e das economias em desenvolvimento (como Brasil e Índia, que, pela alta taxa de crescimento, também apresentariam maior responsabilidade nas emissões). Do lado oposto a esse grupo, esteve a maioria dos países em desenvolvimento — incluindo-se o BASIC —, os quais insistiram na necessidade de estabelecer um segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto. O Brasil destacou-se como líder neste segundo grupo. É importante ressaltar que essa posição liga-se diretamente ao interesse que os países em desenvolvimento tinham de prosseguir com Kyoto, já que o Protocolo não os impõe metas obrigatórias de redução (SILVEIRA, 2019).

No texto final da COP 16, houve também um avanço nas diretrizes do mecanismo REDD: seu escopo, atividades, fases de implementação e as “sete salvaguardas de Cancun” foram definidas. Não foram, porém, estabelecidas as escalas dos projetos (se nacionais ou regionais) e o tipo de financiamento do mecanismo, devido às discordâncias. Nessa matéria, o Brasil foi contrário a um detalhamento excessivo das salvaguardas. Outro importante avanço da COP de Cancun foi o estabelecimento do Fundo Verde do Clima (Green Climate Fund — GCF), depois de sua proposta inicial ter sido discutida já em Copenhagen (2009) (IPEA, 2011). O Fundo foi criado com o intuito de servir exclusivamente à Convenção-Quadro, possuindo um escopo duplo de financiamento, destinado não somente à mitigação, mas também à adaptação (GREEN CLIMATE FUND — GCF, 2022).

A COP 17 (2011), ocorrida na cidade sul-africana de Durban, foi marcada pela garantia de uma segunda fase do Protocolo de Kyoto, de 2013 a 2017. Ela foi, contudo, esvaziada com a isenção do Canadá, do Japão e da Rússia de se comprometerem com metas de redução na segunda fase de compromissos. Durante o encontro, também se determinou que o novo acordo climático global legalmente vinculante deveria ser elaborado em 2015, com prazo máximo de entrada em vigor em 2020. Esse anúncio foi marcado pela abertura de alguns dos países em desenvolvimento (Brasil, África do Sul e China) a se comprometerem a apresentar metas obrigatórias de redução de emissões. No setor de florestas e uso da terra, a decisão da Conferência estabeleceu princípios e definições para contabilização das emissões antrópicas oriundas de fontes e das remoções por sumidouros. O papel do Brasil em Durban foi altamente proativo, tanto que o país foi convidado pela

presidente da COP, a Ministra sul-africana das Relações Exteriores e da Cooperação Maite Mashabane, a integrar o grupo de facilitadores da decisão final da Conferência, cuja tarefa foi de conciliar o duro posicionamento estadunidense com o das demais partes (ANGELO, 2011).

Verifica-se que ao longo das Conferências e discussões a partir, sobretudo, de 2006, o Brasil toma uma postura diferenciada, mais propositiva, ao invés de oferecer bloqueio às negociações como vinha fazendo desde 1997. Nota-se, ainda, uma maior priorização do diálogo e da atuação nas discussões Sul-Sul e Sul-Sul-Norte. Carvalho (2012) afirma que o ponto de inflexão, como mencionado anteriormente, deu-se a partir da proposta brasileira de 2006 do mecanismo de redução de emissões por desmatamento, sobretudo na sugestão de um fundo internacional de incentivos positivos, destinados aos países em desenvolvimento, que consolidou, posteriormente, a criação do Fundo Amazônia.

Apesar da alta e crescente influência brasileira nas discussões no período aqui analisado, suas propostas não obtiveram, em muitas das vezes, adesão da maioria das partes — incluindo-se, até mesmo, os “países florestais”, como aqueles que compõem a CfRn. Por conta disso, Carvalho (2010) observa não ser possível afirmar que o Brasil desempenha, neste período, um papel de Estado-líder nas discussões sobre florestas, segundo as classificações de Chasek, Downie e Brown (2014), devido ao fato de outras propostas terem se sobressaído à sua em muitos momentos, como, por exemplo, a de Papua-Nova Guiné e Costa Rica sobre a redução das emissões por desmatamento. Sendo assim, devido ao exposto, Carvalho (2012) classifica o posicionamento brasileiro sobre as florestas entre 2005 e 2012 como propositivo, considerando sua participação nas negociações e seus esforços em prol do REDD+, percebidos, por exemplo, na criação de um fundo de doações destinado à redução de desmatamento — o Fundo Amazônia.

O próximo capítulo busca dar continuidade à análise da postura brasileira com relação às florestas internamente ao regime do clima. Propõe-se, assim, a analisar o período subsequente de 2013 a 2017, estabelecendo a continuidade ou a ruptura com a posição propositiva observada por Carvalho (2010; 2012) entre 2006 e 2012.

4 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DE FLORESTAS NO REGIME CLIMÁTICO (2013 - 2021)

O período de 2013 a 2021 foi de grande relevância para o regime climático, devido a dois principais pontos. O primeiro diz respeito à consolidação do Marco de Varsóvia (2013), que criou uma arquitetura internacional para os pagamentos baseados em resultados das ações de REDD+ em países em desenvolvimento e tem, no Brasil, um dos atores com maior participação. Em 2019, o país recebeu US\$ 96 milhões do GCF pelos resultados de redução de emissões na Amazônia referentes a 2014 e 2015, relatados à Convenção-Quadro e por ela validados. Com isso, o Brasil consolidou-se como o primeiro país a receber pagamentos por resultados de REDD+ do programa piloto do GCF (GCF, 2019; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO — PNUD, 2019).

O segundo ponto de relevância refere-se às negociações e ao consenso em torno do novo acordo global que passou a determinar o regime a partir de 2020, o Acordo de Paris, substituindo o Protocolo de Kyoto. Trata-se de um feito inédito no regime do clima, graças à definição de que todas as Partes da Convenção-Quadro têm, agora, metas voluntárias de redução de emissões de GEE, a partir de uma perspectiva *bottom-up*.

O presente capítulo propõe-se a verificar o posicionamento do Brasil nas principais negociações da Convenção do Clima entre os anos de 2013 - 2021, dividindo-os em dois períodos distintos: 2013 a 2017, caracterizado pela implementação do Marco de Varsóvia e as negociações em torno do Acordo de Paris, e 2018 a 2021, caracterizado, sobretudo, pela regulamentação dos pontos do Acordo e sua efetiva entrada em vigor.

4.1 2013 A 2017: A IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO DE VARSÓVIA PARA REDD+ E AS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO DE PARIS

O período que será analisado a seguir (2013 - 2017) caracteriza-se pelo avanço das negociações para o novo acordo global, o Acordo de Paris, que passará a reger o regime climático a partir de 2020, substituindo o Protocolo de Kyoto. O tema florestal fez-se muito presente no cenário do período, sobretudo nas negociações e definições em torno do mecanismo de REDD+, enquanto um meio

para atingir as metas de redução de emissões de GEE a partir da gestão das florestas, reduzindo o desmatamento, a degradação e preservando os estoques de carbono. Sendo assim, este subcapítulo busca traçar o posicionamento brasileiro nas discussões internas da Convenção do Clima entre 2013 e 2017, sobretudo no concernente às florestas, observando a ruptura ou a continuidade do posicionamento observado no período imediatamente anterior, que, como concluiu Carvalho (2010), foi de uma postura propositiva, em contraste à posição de veto que se observava até 2005.

A COP 19, ocorrida em Varsóvia (2013), destinou-se ao início do planejamento do novo acordo climático global para substituir Kyoto, que seria discutido dois anos depois, durante a COP 21 em Paris. Nessa matéria, estabeleceu-se um cronograma de negociações até o primeiro trimestre de 2015. Dentro dele, estava prevista a elaboração de “contribuições” por parte de cada país para a redução de emissões de GEE (TONI; MELLO, 2014). Inicialmente, trabalhava-se com o conceito de “compromissos”. Essa palavra foi, contudo, substituída no documento final da Conferência devido à oposição dos países do BASIC, que exigiam que o termo fosse previsto, portanto, conforme o artigo 4º da Convenção-Quadro, que menciona as responsabilidades comuns, porém diferenciadas e a distinção dos compromissos gerais e específicos dos países desenvolvidos. Com a recusa dos EUA — entre outros países desenvolvidos — de incluir uma referência ao artigo 4º, optou-se, ao final, pelo termo “contribuições nacionalmente pretendidas” ao invés de “compromissos” (RAJAMANI, 2014).

Assim como em negociações anteriores, a COP 19 foi marcada pela histórica polarização entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Brasil posicionou-se, neste sentido, em duas frentes. Na primeira, insistiu que seria necessária uma consulta interna, nacional, por parte de cada um dos países, para determinar as contribuições de redução de emissões; esse ponto foi bem aceito na discussão pelas Partes (CARVALHO, 2013). Na segunda frente, o Brasil apresentou sua proposta de cálculo das metas proporcionais às responsabilidades. Essa proposta constitui-se em um mecanismo de medição, que seria elaborado por especialistas do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU), levando em consideração o ano referência de 1850. A partir daí, seriam quantificadas as emissões históricas de cada país e, assim, medidas suas respectivas responsabilidades (TONI; MELLO, 2014). Como afirmam Toni e Mello

(2014), essa proposta não foi bem recebida, em um geral, nem pelos países em desenvolvimento, dado que a sugestão ignorou as diferenças socioeconômicas e de vulnerabilidade climática dos seus territórios. A maior parte dos países do Anexo I, como previsto, bloquearam completamente a proposta brasileira (CARVALHO, 2013). Viola e Franchini (2017, p. 152, tradução nossa) ponderam que em Varsóvia “[...] os negociadores brasileiros assumiram, mais uma vez, a conservadora “proposta brasileira”, que havia sido abandonada no prelúdio da Conferência de Copenhague [...]”. Isso porque o país invocou o princípio das responsabilidades diferenciadas, conferindo pesos distintos aos compromissos dos países Anexo I e não-Anexo I.

No tema florestal, a COP de Varsóvia proporcionou um avanço significativo nos projetos de REDD+. Foram enfim definidas as regras de execução e de pagamento de resultados pelo desmatamento evitado, através do Marco de Varsóvia. O documento ainda determinou os elementos que o país em desenvolvimento terá de implementar para ter acesso aos pagamentos. Uma série de pré-requisitos são estabelecidos para que, no final, os países possam ter suas ações nacionais plenamente mensuradas, relatadas e verificadas (MRV). Um importante pré-requisito é o cálculo do Nível de Referência de Emissões Florestais do País (FREL), componente fundamental para que sejam medidos os resultados das ações de REDD+ (TONI; MELLO, 2014).

Sobre o posicionamento brasileiro nessa matéria, Rodrigues e Mendes (2019) ponderam:

O Brasil foi um **ator construtivo** ao considerar a inclusão de atividades adicionais além do conceito original de RED, complementando a proposta com degradação e aumento dos estoques de carbono. Ao atuar como **ator adaptável** no regime, o Brasil **contribuiu** para a transição institucional de RED para REDD e, por fim, para REDD+. Além disso, o Brasil aceitou a discussão de suas regras e procedimentos de salvaguardas de REDD+ sob o Marco de Varsóvia e concordou, sob a UNFCCC, arranjos de MRV diferentes daqueles que sustentam o Fundo Amazônia. Outra posição **flexível** foi a aceitação de diferentes formas de recebimento de pagamentos e implementação de investimentos por meio do Fundo Amazônia e do Programa GCF REDD+ (RODRIGUES; MENDES, 2019, p. 63, tradução e grifo nossos)

Mesmo historicamente contrário à entrada das florestas em pé no regime do clima, sobretudo quanto aos *offsets*, o Brasil mostrou-se flexível durante as negociações de REDD+, como mencionam Rodrigues e Mendes (2019), ao longo das Conferências que trataram sobre o tema. Cumprindo com as determinações do

Marco de Varsóvia, o governo brasileiro incrementou sua Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+), que teve iniciada sua elaboração em 2010. Criou posteriormente, em 2015 e via decreto, a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), com o intuito de acompanhar e monitorar a Estratégia Nacional. Após a instituição desses regimentos, o Brasil submeteu à CQNUMC, na metade de 2014, o seu FREL do bioma Amazônia, que possibilitou estabelecer o nível a partir do qual serão mensurados os resultados das ações de REDD+ no ecossistema (TONI; MELLO, 2014). Com isso, o país consolidou-se como o primeiro a enviar seu FREL ao Secretariado da Convenção-Quadro. Dois anos depois de iniciar com o bioma Amazônia, concluiu, em 2016, também o FREL do bioma Cerrado (BRASIL, 2016a).

É importante mencionar que, neste momento, o texto final da COP de Varsóvia não menciona a possibilidade de compensação das emissões via mercado de carbono (*offseting*) por ações de REDD+, tema cujas discussões foram postergadas (AMORIM; SANTOS; ESTEVES, 2016). Como afirmam Krug, Guimarães e Ferreira (2014, p. 2): “Nas decisões do Marco de Varsóvia, não há previsão de que os pagamentos por resultados de REDD+ gerem unidades de compensação para cumprimento de compromissos de mitigação dos países desenvolvidos sob a Convenção”. Esse fato se deu, sobretudo, à resistência brasileira nas negociações, que manteve firme seu posicionamento contrário à utilização de ações de REDD+ para o cumprimento de obrigações de mitigação dos países desenvolvidos (*offseting*). Apoiando, assim, exclusivamente o esquema de pagamentos por resultados (KRUG; GUIMARÃES; FERREIRA, 2014).

Após o estabelecimento do cronograma das negociações em Varsóvia, restou para a COP 20 (2014), ocorrida em Lima, o objetivo de produzir o Rascunho Zero das negociações de Paris 2015, em prol do novo acordo climático. O Brasil, durante o encontro, apresentou sua proposta denominada “Círculos Concêntricos”, que visava oferecer bases ao futuro Acordo de Paris, tendo sido qualificada como inovadora pelos negociadores brasileiros. Essa proposta buscou oferecer uma nova divisão entre as Partes, ainda bastante ligada à lógica de diferenciações entre “países ricos e países pobres” (VIOLA; FRANCHINI, 2017). Nela, os países seriam divididos em três grupos, dentro de círculos concêntricos: (1) as 37 nações mais industrializadas estariam no círculo central, tendo a obrigação de assumir compromissos e também contribuir financeiramente ao Fundo do Clima. (2) O

segundo círculo contemplaria os países em desenvolvimento, com metas de redução voluntárias e sujeitas a alteração conforme variações do PIB nacional e das populações (como Brasil e China). (3) O terceiro círculo, mais amplo, seria composto pelos países menos desenvolvidos, que não teriam metas obrigatórias ou voluntárias (THUSWOHL, 2014). A ideia brasileira defendia que, em um dado momento, todos os países dos dois últimos círculos migrariam para o primeiro. Quando isso ocorresse, seriam reunidos todos os esforços de redução de emissão para evitar o aquecimento do planeta em 2°C (THUSWOHL, 2014). A ideia brasileira encontrou apoio entre os países do BASIC e da UE (MORENO, 2014).

Ao oferecer essa proposta às negociações, a visão do Brasil foi de reafirmar o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e também atender às demandas dos países do Anexo I, baseando-se na aceitação de um acordo global vinculante em que todas as partes estivessem presentes (THUSWOHL, 2014). Para o governo brasileiro, na figura da então ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira, a proposta era ideal por permitir mobilidade na posição dos países dentro do Acordo, em detrimento da estática classificação realizada em Kyoto (países do Anexo I e não-Anexo I). Ela reiterou, em discurso, a importância da distinção entre as Partes:

A diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é absolutamente essencial para garantir o nível de ambição global necessário para manter o aumento de temperatura abaixo do limite acordado. O Brasil trouxe a Lima propostas inovadoras, com a intenção de chegar a um consenso. [...] A "autodiferenciação" não é uma opção: não seria justo nem razoável esperar que os países em desenvolvimento assumissem novas obrigações enquanto os países desenvolvidos reduzem o nível de ambição esperado (TEIXEIRA, 2014, p.2, tradução nossa)

Para ONGs, como o Greenpeace, a proposta brasileira não foi inovadora, pois ainda perpetuou o impasse histórico entre países desenvolvidos e menos desenvolvidos, assumindo que o país só acataria as metas se os desenvolvidos o fizessem primeiramente (THUSWOHL, 2014). Na mesma linha, Viola e Franchini (2017) afirmam: “Contudo, a proposta reafirmou a antiga tradição brasileira de dividir o mundo entre países ricos e pobres”. (VIOLA; FRANCHINI, 2017, p. 153, tradução nossa).

Quanto às florestas, não foram grandes os avanços na agenda oficial da COP de Lima, haja visto o significativo passo dado durante a COP anterior, de Varsóvia, em definir as questões de REDD+. As discussões estiveram mais intensas, na realidade, na agenda paralela à COP, sobretudo no âmbito do *Global Landscapes Forum* (WRI, 2015). Quanto ao texto base a ser levado à Conferência de Paris,

definiu-se que tanto os países em desenvolvimento, quanto em desenvolvimento teriam de traçar metas de reduções. Devendo, os países desenvolvidos, constarem em suas obrigações outros tópicos como financiamento, capacitação e transferência de tecnologia. Aguardava-se, ainda, que as partes apresentassem até o primeiro trimestre de 2015 suas iNDCs para a COP 21 de Paris (BRASIL, 2016c).

Em contraste com o Protocolo de Kyoto, que havia até então regido o regime climático no âmbito da CQNUMC, foi aprovado, durante a COP 21, o Acordo de Paris, cuja dinâmica baseia-se nas contribuições voluntárias de cada país em um novo enfoque. Ao contrário das resoluções estabelecidas em Kyoto, baseadas na lógica *top-down*¹⁰, em Paris priorizou-se a lógica da estratégia *bottom-up*¹¹ por meio das iNDCs apresentadas por todas as partes. Essa consagrou-se como uma novidade na Convenção-Quadro, que gerou boas expectativas de sucesso no Acordo (BALDUINO, 2020).

A iNDC apresentada pelo Brasil durante a COP 21 girou em torno da redução de 37% nas emissões de carbono até 2025 e de 43% até 2030, tendo, como base, os números verificados em 2005. O documento menciona, ainda, que os principais instrumentos a serem utilizados a nível nacional para os cumprimentos das metas são a Política Nacional sobre Mudança do Clima (2009), a Lei de Proteção das Florestas Nativas (2012) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). As medidas brasileiras buscaram seguir as diretrizes do IPCC, elaboradas para garantir um cenário compatível com a meta de Paris: manter o aumento da temperatura do planeta abaixo de 2°C em relação a níveis pré-industriais. São essas as recomendações: o uso sustentável de bioenergia, medidas em grande escala no setor de mudanças do uso da terra e florestas e a adoção de uma matriz energética sustentável (BRASIL, 2015).

Sendo assim, destacando a medida pretendida pelo Brasil sobre florestas e uso da terra, tem-se no documento da iNDC:

- ii) no setor florestal e de mudança do uso da terra:
 - fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal;

¹⁰ A estratégia *top-down*, adotada no Protocolo de Kyoto, diz respeito à origem da normativa. As metas obrigatórias originaram-se no topo (*top*) - no caso, na própria Convenção -, irradiando para os Estados - destinatários (*down*) - a cumprirem (BALDUINO, 2020).

¹¹ A estratégia de *bottom-up*, adotada em Paris, por outro lado, refere-se às contribuições de metas voluntárias por parte dos países, que são elaboradas nacionalmente - pelo próprio Estado - e depositadas, posteriormente, ao Secretariado. Funcionando, assim, do "fundo" (Estado) para o topo (Convenção) (BALDUINO, 2020).

- fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030;
- restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos;
- ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis; (BRASIL, 2015, p. 3)

O REDD+, conforme afirma o Ministério do Meio Ambiente, encontra-se atrelado às metas estabelecidas pela INDC, sendo, assim, um meio para a implementação delas (BRASIL, 2016b). A importância que o Brasil conferiu ao REDD+ na ocasião da COP 21 também é verificada no discurso de abertura da então presidenta Dilma Rousseff durante a Conferência, que deu destaque ao intuito brasileiro de chegar ao desmatamento zero na Amazônia e de restaurar áreas de floresta e pasto nativo degradadas (ROUSSEFF, 2015).

A respeito de outro tema importante, a utilização de mecanismos de mercado, o documento pondera:

- O Brasil reserva sua posição quanto à possibilidade de utilizar quaisquer mecanismos de mercado que venham a ser estabelecidos sob o acordo de Paris. [...]
- O Brasil não reconhecerá o uso por outras Partes de quaisquer unidades provenientes de resultados de mitigação alcançados no território brasileiro que forem adquiridas por meio de qualquer mecanismo, instrumento ou arranjo que não tenha sido estabelecido sob a Convenção, seu Protocolo de Quioto ou seu acordo de Paris (BRASIL, 2015, p. 2)

Sendo assim, fica em aberto a possibilidade de adesão do país a possíveis mecanismos de mercado no futuro. Durante as negociações, como observam Amorim, Santos e Esteves (2016), houve algumas tentativas de incorporar, ao texto final do Acordo, referências diretas ao mercado de carbono. Esse tema encontra-se contemplado no artigo 6 do Acordo de Paris, um grande ponto de falta de consenso nas discussões da COP 21 e nas COPs seguintes, haja visto que o processo de sua regulamentação seguiu-se até a COP 26, de Glasgow. O artigo 6 prevê a cooperação voluntária entre as Partes para que sejam cumpridas suas respectivas metas de redução de emissões. Isso ocorreria por meio de dois mecanismos complementares: através da comercialização de Resultados de Mitigação Transferidos Internacionalmente (ITMOs), que insistiria na compra e venda de créditos excedentes da redução de emissões, e através do Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS), uma reformulação do antigo MDL que

ampliaria o local dos projetos para além dos países em desenvolvimento. Algumas questões não permitiram a regulamentação imediata do artigo, dado que havia muitos pontos a serem solucionados. Os principais diziam respeito às regras para poder vender créditos de modo que não houvesse dupla contagem (ou seja, tanto o país que vende, quanto o país que compra abate as emissões de sua meta), às regras de taxaço das transações e às regras de transposição de créditos daquelas ações que se originaram no MDL do Protocolo de Kyoto (OLIVEIRA, 2022).

Nas negociações sobre mitigação, houve, também, uma mudança na linguagem de modo a evitar o termo “compensação de carbono”, utilizando, em seu lugar, expressões como “transferência de resultados por mitigação” (AMORIM; SANTOS; ESTEVES, 2016). Ainda sobre mitigação, destaca-se a posição do Brasil junto à coalizão de países insulares mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas, a Coalizão de Alta Ambição. Inicialmente, todo o BASIC defendia que o limite de aquecimento do planeta constasse em 2°C no texto final do Acordo. A coalizão dos países insulares, contudo, conseguiu apoio junto aos EUA e à UE para que se limitasse o aumento a 1,5°C. O Brasil aceitou integrar a coalizão e, mediando junto ao BASIC, propôs a redação que acabou por constar no texto oficial: “Manter o aumento da temperatura média global muito abaixo de 2°C, buscando ainda esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais.” (UNFCCC, 2015, p, 1).

O Artigo 5 do Acordo de Paris, como explorado no primeiro capítulo deste trabalho, é de suma importância, visto que consagra o tema dos sumidouros em um instrumento legalmente vinculante sob a Convenção do Clima, após décadas de polarização das negociações em torno do tema. Este artigo, em sua seção 5.2, incentiva que as Partes tomem medidas para implementar e apoiar ações de REDD+, inclusive por meio de pagamentos por resultados (RODRIGUES; MENDES, 2019). Rodrigues e Mendes (2019) consideram essa resolução um elemento-chave de barganha para os países em desenvolvimento na operacionalização do Marco de Varsóvia. O Brasil, durante as discussões, apoiou a criação do Artigo 5 (RODRIGUES; MENDES, 2019). Esse fato indicou um papel propositivo do país nas negociações de clima, no que concerne às florestas, distanciando-se daquela posição histórica de veto tomada em muitos momentos do regime, dado que permitiu a entrada das florestas em um acordo vinculante.

A nível internacional, é consenso de que o Acordo de Paris foi um marco histórico para o regime climático, tendo em vista, sobretudo, o compromisso assumido por todas as partes. Deixou a desejar, contudo, no quesito do financiamento, por exemplo, onde as divergências de posicionamento não permitiram clareza nessa resolução (IPAM, 2015). É consenso, também, que o sucesso do Acordo dependerá do cumprimento das contribuições determinadas por cada país e de suas revisões periódicas, a partir da entrada em vigor.

O governo brasileiro sustentou que o texto final do acordo esteve em consonância com as suas posições durante a negociação, considerando os resultados da COP 21 bastante positivos (EXAME, 2015). Esse fato demonstra, por si, um deslocamento na posição do Brasil frente ao defendido durante as COPs de Cancun (2010) e Durban (2011), quando rejeitava a unificação das negociações de mitigação e era favorável a um segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto (VIOLA; FRANCHINI, 2017). O Acordo de Paris foi ratificado em setembro de 2016, já sob a administração de Michel Temer, que o promulgou em junho de 2017 (AGUIAR, 2017).

As COPs 22 e 23, que sucederam imediatamente a COP 21, ocorreram, respectivamente, em Marrakech (2016) e em Bonn (2017), e suas agendas oficiais giraram em torno da regulamentação para a implementação do Acordo de Paris. A COP 23 apresentou grande relevância para o Brasil no quesito florestal. Durante o encontro, o então ministro do Meio Ambiente Sarney Filho celebrou a redução do desmatamento da Amazônia de 16% em 2017, frente a 2016¹². Anunciou, também, a criação do Planaveg (Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa), pelo qual o Brasil pretende atingir a meta proposta em sua NDC: restaurar 12 milhões de hectares até 2030 (BRASIL, 2017). O Plano é considerado um dos pilares para a execução da contribuição nacional e contou, em sua elaboração, com o apoio de instituições como o World Resources Institute, a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, o Instituto Internacional para Sustentabilidade e o Pacto pela Restauração da Mata Atlântica (BRASIL, 2017). Em 2019, nos primeiros meses de seu governo, Jair Bolsonaro, por meio de um decreto voltado a uma série de colegiados federais, extinguiu a Comissão-Executiva para

¹² A última vez que foi registrada uma redução anual do desmatamento na Amazônia, até este momento (2021) foi no período de 2016 - 2017. Após 2017, a taxa de área desmatada apresentou crescimentos sucessivos (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2022).

Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG), da qual fazia parte o Planaveg. Recriando-a, também via decreto, ao final de 2019 e às vésperas da COP 25 com modificações, como veremos no próximo subcapítulo (VENTURA, 2019).

Com relação ao período analisado (2013 - 2017), considera-se que o Brasil prosseguiu com sua posição de abertura e proposição ao tema das florestas no regime climático, porém com ressalvas, de forma semelhante ao que defendeu no período analisado anteriormente, de 2005 a 2012. Desde que levou às discussões a sua proposta para REDD, em 2006, o Brasil defendia a criação de um fundo voluntário para o financiamento das ações e rechaçava as propostas que previam a compensação de emissões dos países desenvolvidos por meio da redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação. Apresentou certa flexibilidade e proposição em muitos momentos, como quando, por exemplo, foi favorável à sugestão indiana, durante a COP 14, de incorporar ao REDD a conservação e a estabilização, momento no qual a expressão recebeu o sinal (+), adicionando também ações de conservação, manejo sustentável e aumento dos estoques de carbono florestal. Apresentou uma postura propositiva também com a criação do Fundo Amazônia, em 2008, que permitiu ao país acessar recursos provenientes de doações para prevenir e combater o desmatamento. No período aqui analisado, observa-se que o Brasil foi bastante receptivo a um importante instrumento de REDD+ dentro da Convenção-Quadro, o Marco de Varsóvia, além de ter também apoiado a criação do Artigo 5 do Acordo de Paris, que trata do tema florestal. Sendo historicamente contrário aos *offsets* e à compensação das emissões dos países desenvolvidos por REDD+, o Brasil ainda se mostrou bastante ativo e receptivo aos pagamentos por resultados aos países em desenvolvimento. Podemos notar isso, por exemplo, pela proatividade brasileira em montar a Estratégia Nacional para REDD+, bem como seu respectivo comitê, o CONAREDD+. De, também, acessar aos recursos disponibilizados, consolidando-se como a primeira Parte a submeter à CQNUMC sua FREL.

Recio (2021) nota que a abordagem de pagamento por resultados é muito importante para os países que tomam ações de REDD+, à medida que oferece grande autonomia nas ações de redução de emissões que serão financeiramente recompensadas. Evitando, dessa forma, que haja interferência na soberania nacional sobre as florestas. Na mesma linha, Rodrigues e Mendes (2019) afirmam:

De uma perspectiva centrada no poder, a potencial perda de soberania nacional sobre projetos no Amazônia (ou qualquer bioma adicional que possa ser incluído no sistema) é reduzida porque **os pagamentos de REDD+ estão estritamente associados a reduções de emissões** (não a direitos de posse da terra, por exemplo). Além disso, a participação no esquema de “Pagamentos por Resultados” **é voluntária** e a decisão de usar dados nacionais ou internacionais para reportar os resultados de REDD+ é tomada **dentro da autonomia da autoridade nacional** (RODRIGUES; MENDES, 2019, p. 69, tradução e grifo nossos)

Esses dois pontos citados pelos autores, dos pagamentos estritamente associados à redução de emissões e da participação voluntária, dentro da autonomia da autoridade nacional, foram pontos que compuseram a posição brasileira favorável ao REDD+ e à abordagem dos pagamentos. Ao mesmo tempo que o país procurou bloquear as ações percebidas como conflituosas com a soberania e os interesses nacionais (RODRIGUES; MENDES, 2018), como fez com o MDL do Protocolo de Kyoto, o Brasil foi receptivo e atuou como um ator construtivo nas discussões do período aqui analisado, com o apoio às iniciativas de REDD e o suporte à inserção das florestas no artigo 5 do Acordo de Paris — sem deixar, ainda, de lado sua histórica posição contrária aos *offsets* florestais.

Tendo em vista o exposto, é possível classificar que a posição do Brasil entre 2013 e 2017 sobre as florestas no regime climático identifica-se com a postura tomada no período analisado anteriormente, de 2005 a 2012, classificada por Carvalho (2010) como propositiva. No próximo subcapítulo, serão exploradas as características do posicionamento brasileiro no período subsequente (2018 a 2021), com o objetivo de traçar semelhanças ou rompimentos com a posição aqui analisada.

4.2 2018 A 2021: A REGULAMENTAÇÃO DO ACORDO DE PARIS E OS MECANISMOS DE MERCADO

O período que será analisado a seguir (2018 - 2021) está inserido em um contexto de enfraquecimento do regime climático marcado, sobretudo, pela saída dos EUA do Acordo de Paris, anunciada em 2017 e formalizada em 2019 pelo então presidente Donald Trump (G1, 2019). Bruno e Fraga (2018) afirmam que a decisão estadunidense “[...] abalou as estruturas de um movimento global em prol da defesa do meio ambiente, da cooperação pelo clima, das alterações climáticas e da

diminuição dos impactos ambientais causados pela emissão de GEE na atmosfera.” (BRUNO; FRAGA, 2018, p. 24).

Na Convenção do Clima, esse período é marcado pelas Conferências das Partes 24, 25 e 26 — a última, adiada em um ano devido à pandemia da COVID-19. Como será visto a seguir, todas as três COPs tiveram em comum as discussões sobre a regulamentação do Acordo de Paris, notadamente de seu Artigo 6. O tema das florestas, enquanto isso, teve maior evidência na mais recente delas, a COP 26. Na ocasião, foi assinada a Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo, cuja meta acordada é atingir o desmatamento zero até 2030.

Verifica-se, sobretudo a partir de 2018, uma mudança brusca de posicionamento do Brasil na arena climática, que Viola, Mauad e Franchini (2020) denominam “conservadorismo extremo”. A fim de elucidar essas mudanças e seus impactos na posição do Brasil durante as discussões internacionais, na matéria florestal, o presente subcapítulo irá analisar também alguns dos importantes elementos domésticos que ilustram essas modificações.

A participação brasileira na COP 24 (2018), sediada em Katowice, na Polônia, ocorreu no contexto da transição entre governos no Brasil, ao passo que Jair Bolsonaro já se encontrava eleito à época da reunião, tomando posse em janeiro de 2019. Em geral, a COP 24 produziu alguns avanços relativos ao estabelecimento de regras para aplicação do Acordo de Paris, em vigor a partir de 2020 — como, por exemplo, o consenso em torno do “Livro de Regras”, que começava a ser desenhado. Como aponta o WRI (2019), um dos pontos negativos do encontro foi falta de consenso no endosso das conclusões do relatório do IPCC¹³, apresentado durante a Conferência, que frisou a importância da ação imediata para limitar o aquecimento do planeta em 1,5°C — bem como a necessidade de reduzir em 45% as emissões de GEE em 12 anos para limitar esse aquecimento. Mostraram-se inflexíveis sobre a incorporação dos resultados ao texto da COP: EUA, Arábia Saudita, Kuwait e Rússia (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE — IPCC, 2018)

A respeito do Livro de Regras do Acordo de Paris, não foi, também, atingido o consenso em torno de todos os assuntos nos quais se pretendia. Houve a definição do mecanismo de transparência, que detalha a medição comum dos esforços

¹³ Relatório especial do IPCC intitulado, em inglês, “Global Warming of 1.5 °C” (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE — IPCC, 2018)

nacionais e as regras de atualização das NDCs a cada cinco anos. No quesito financiamento, porém, não houve decisão, tendo sido postergada para a próxima COP. Outro ponto em que não houve consenso foram as definições sobre o Artigo 6 do Acordo, que, como exposto anteriormente, visa a criação de um mercado de carbono a nível internacional (WRI, 2019). Um dos países que travaram o consenso foi o Brasil, que defendeu regras para a compra e venda de carbono que permitissem uma dupla contagem do abatimento da meta de emissões, sendo bastante criticado pelos países desenvolvidos. As definições sobre o Artigo 6 ficaram, assim, para as COPs seguintes (PEREIRA; VIOLA, 2021).

Para o Observatório do Clima (2018), os negociadores brasileiros tiveram uma atuação positiva e construtiva na COP 24. O Brasil gerou, contudo, preocupações sobre os próximos anos dada a transição de governo, especialmente após as declarações das intenções de Jair Bolsonaro, durante o período eleitoral, de retirar o Brasil do Acordo de Paris, alegando violações do texto à soberania nacional da Amazônia¹⁴ (GAIER, 2018). Além disso, o anúncio da desistência do Brasil de sediar a COP 25, a poucas semanas da COP 24, também não foi bem recebido pela comunidade internacional (G1, 2018).

Pereira e Viola (2021) afirmam que o ano de 2019 inaugurou um novo momento para a política ambiental e climática do Brasil, caracterizada pelo ceticismo sobre a influência humana nas mudanças climáticas. Diferentemente das administrações das três décadas anteriores, que reconheciam o clima como um tema importante e trabalhavam para manter a imagem do Brasil de aliado ao meio ambiente, o atual governo abruptamente abandonou essa posição, ao montar uma equipe contraditória aos imperativos da proteção ambiental. Os autores citam uma evidência dessa mudança na ação brasileira, em novembro de 2018, de não sediar a COP 25, como mencionado anteriormente (PEREIRA; VIOLA, 2021). Apesar de ter sido uma ação tomada ainda na administração de Michel Temer, o presidente eleito Jair Bolsonaro recomendou a decisão ao Ministério das Relações Exteriores, baseando-se no argumento de restrições orçamentárias e da transição para a nova administração (G1, 2018).

¹⁴ Algumas semanas depois, contudo, o então candidato Jair Bolsonaro recuou, afirmando que iria somente, junto ao Ministério do Meio Ambiente, propor alterações no texto. Essa proposta, contudo, nunca veio a público (GAIER, 2018).

Verificaram-se também mudanças estruturais durante os primeiros meses de mandato que impactaram diretamente comitês essenciais para o cumprimento das metas brasileiras no Acordo de Paris e para o gerenciamento das ações florestais, como o CONAVEG e o CONAREDD+. Essa mudança fez parte do plano da atual gestão de extinguir os colegiados, recriar alguns deles e modificá-los em seu formato (CARDOSO, 2020).

Consolidando essas mudanças, o poder executivo, em abril de 2019, determinou via decreto¹⁵ a extinção dos colegiados federais (comitês, conselhos, grupos, juntas, fóruns, entre outros) que foram instituídos por decretos ou ato normativo inferior — ou seja, que não foram criados por lei. Nesse contexto, o CONAREDD+, o Planaveg e a sua respectiva comissão, a CONAVEG, foram extintos, no ato que o presidente Jair Bolsonaro denominou “revogação” (VENTURA, 2019). Foram também extintos os dois únicos comitês de governança do Fundo Amazônia, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico (CTFA), que, até o momento, não foram reconstituídos (MARQUES, 2021).

Às vésperas da COP 25, o governo recriou em novembro de 2019, também por decreto¹⁶, a CONAVEG e a CONAREDD+. O intuito dessa ação foi de reestruturar ambos os comitês, fato que se traduziu na exclusão da participação popular nos processos decisórios. Nos novos termos da CONAVEG, os sete membros da Comissão são, exclusivamente, do governo. No regimento original, duas das vagas de membros que compunham o comitê eram destinadas a representantes da sociedade civil (setor privado, entidades ou ONGs), que detinham também poder de voto. Já o CONAREDD+, em sua formação original, previa dois representantes titulares e dois suplentes da sociedade civil. Na configuração do novo decreto, a Comissão prevê um único representante da sociedade civil no Comitê, a ser obrigatoriamente o Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. O novo regimento excluiu, também, os assentos destinados a municípios (CARDOSO, 2020). Para além disso, no novo decreto que institui o CONAREDD+, está descrita a possibilidade de entidades do setor privado apresentarem projetos de REDD+. No decreto que o instituiu em sua originalidade, este item estava restrito à esfera pública: aos estados e ao governo federal.

¹⁵ Decreto Nº 9.759/2019 de 11 abril de 2019, que determina a extinção dos colegiados federais determinados em 28 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a)

¹⁶ O Decreto Nº 10.142/2019 reformula e recria a CONAVEG (BRASIL, 2019b). O Decreto Nº 10.144/2019 reformula e recria o CONAREDD+ (BRASIL, 2019c).

Com relação às duas comissões do Fundo Amazônia, a COFA e a CTFA, até a finalização do presente trabalho, não foram restabelecidas. Não foi, tampouco, criado um novo sistema de governança para o Fundo. Devido a essa ausência, Alemanha e Noruega, financiadoras do Fundo, suspenderam diversos repasses previstos para o ano de 2019. Desde então, os investimentos encontram-se paralisados. A Alemanha reforçou, ao final de 2021, que temporariamente não mais financiará o Fundo, devido ao seu enfraquecimento e à ausência de ações e compromissos concretos do Brasil com a redução do desmatamento, acompanhado de um crescimento nas taxas (MARQUES, 2021).

Com a desistência do Brasil de sediar a COP 25 (2019), o encontro ocorreu em Madri. Um fator novo na delegação oficial brasileira foi a negativa às credenciais de representantes da sociedade civil, entre ONGs, academia e setor privado. Apesar de não se estabelecer como uma obrigação, integrar a sociedade aos encontros das COPs e reforçar a participação popular vinha sendo, desde a Rio 92, uma prática democrática recorrente do governo brasileiro, rompida em 2019 (CASTRO, 2019).

Na agenda oficial da COP 25, estavam previstas evoluções no Livro de Regras do Acordo de Paris e na sua operacionalização, bem como o aumento das ambições na revisão das NDCs (cuja nova apresentação estava prevista para 2020), devido às recentes informações de novos relatórios da ONU, que preveniram as Partes sobre a necessidade de metas mais rígidas de redução de emissões (ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019). Outro ponto importante da agenda foi o financiamento aos países em desenvolvimento, tema no qual o secretariado da Convenção esperava a definitiva atribuição de US\$ 100 bilhões, por parte dos Estados-membros, como previsto no Acordo (ONU, 2019). O Brasil, no início da COP, demonstrou expectativas quanto os avanços de financiamento, convocando que os recursos oferecidos ao fundo de mitigação e adaptação aumentem, a fim de atender efetivamente às necessidades dos países em desenvolvimento. Frisou, também, que um dos grandes objetivos do país era a regulamentação do Artigo 6, para possibilitar efetivação dos compromissos brasileiros (SALLES, 2019b), demonstrando um discurso permeado por condicionantes.

Uma das grandes expectativas do encontro, dentro do tema da operacionalização do Acordo de Paris, dizia respeito à regulamentação do mercado de carbono, conforme previsto no Artigo 6, tema cujas polarizações impediram um consenso durante as COPs anteriores. Manifestações públicas de atores não

estatais, internacionais e domésticos contestaram o estabelecimento de um mercado de carbono baseado em *offsets* dentro do Acordo de Paris. Organizações de Justiça Climática, como a Via Campesina e a Indigenous Environmental Network, assinaram um documento rechaçando a criação do mercado, evidenciando sua ineficácia e as ameaças às comunidades tradicionais, que consideram os esquemas de compensação de carbono uma forma de “colonialismo climático”, ao qual os povos indígenas precisam resistir (CADENA, 2019). As organizações brasileiras também se manifestaram contrárias à inclusão de *offsets* florestais no mercado de carbono, durante a COP 25. A carta, assinada por mais de 70 organizações ambientais, entidades indígenas, camponesas e de agricultura familiar, intitula-se “COP 25: não aos *offsets* florestais” e foi elaborada por conta das expectativas de regulamentação do Artigo 6 — que foi, ao final, postergada para a COP 26. No documento, o grupo solicita a manutenção da posição histórica brasileira, contrária aos *offsets* florestais, e classifica o mecanismo de créditos de carbono como uma “falsa solução”, ao passo que não diminui as emissões dos países desenvolvidos, apenas as compensa por trocas financeiras. Entre os argumentos do grupo, estão a perda de soberania sobre os territórios que o *offsetting* florestal pode causar e o efeito que pode ter nos compromissos nacionais das Partes do Acordo, tendo em vista que o estabelecimento de um mercado de carbono pode deixar os compromissos menos ambiciosos, já que haverá a alternativa da compensação por compra de créditos (CARTA DE BELÉM, 2019).

Já o posicionamento oficial do Brasil, na figura do chefe de delegação e então ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, foi, em suas palavras: “Já tomamos uma decisão no Brasil, que é pró-negócio, de monetizar o ativo ambiental brasileiro” (SALLES, 2019a). Essa posição significou a reabertura de uma discussão na qual o Brasil vinha sendo historicamente contrário, de inserir as florestas em pé no mercado de carbono para além das atividades de florestamento e reflorestamento, e de oferecer *offsets* florestais para compensação de metas. Segundo o ministro, mesmo que fosse incluído o setor florestal nas resoluções do Artigo 6 do Acordo, isso não apresentaria um risco à soberania nacional. Já quanto ao histórico argumento técnico da possibilidade de vazamento nas ações de redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação, o ministro recusou-o, completando: “Se o vazamento vai para o vizinho, o problema é do Estado vizinho. Ele que vá

atrás de seu controle.” (SALLES, 2019a)¹⁷. Verifica-se, neste período, sobretudo a partir de 2019, a emergência de uma posição firmemente pró-mercado por parte do Brasil nas negociações climáticas, que objetiva tratar as florestas como um ativo a ser “monetizado” — distanciando-se completamente do posicionamento histórico do Brasil, até 2017.

As negociações em torno do referido Artigo não foram frutíferas e a COP 25 finalizou sem uma definição. Tendo sido, assim, postergada a resolução da questão para a COP 26. A falta de consenso deu-se em alguns pontos relativos às taxas sobre as transações, à transferência de créditos criados pelo MDL de Kyoto para o MDS (novo mecanismo previsto no Acordo de Paris) e às questões da dupla contagem. O Brasil, que havia, na COP 24, oferecido resistência em ceder nas discussões de dupla contagem, tomou postura semelhante no encontro de Madri, sendo um dos bloqueadores da negociação. Devido ao fato de sediar muitos projetos de MDL, previstos em Kyoto, o Brasil defendia levar esses créditos ao novo mercado. O consenso não foi atingido também devido a reivindicações de outras Partes, como os EUA que, assim como o Brasil, não aceitava as taxas sobre as transferências de créditos provenientes do MDL (OBERGASSEL, 2020). Muitos pontos da regulamentação do Acordo, incluindo o sexto artigo, ficaram, assim, para a COP 26.

Diante do delicado cenário mundial e da grande emergência de saúde, devido à pandemia da COVID-19, houve, inevitavelmente, o adiamento dos encontros e das reuniões da Convenção do Clima — entre eles, a COP 26. Sendo assim, a Conferência ocorreu em dezembro de 2021 na cidade-sede em que já ocorreria, Glasgow, na Escócia (ONU, 2020).

A revisão das NDCs das Partes, conforme acordado em Paris, tinham sua previsão de finalização em 2020. Assim, o Brasil submeteu a sua “Nova Primeira NDC” à CQNUMC no início de dezembro de 2020, com atualizações daquela apresentada primeiramente em 2015. A nova NDC brasileira recebeu diversas críticas por parte de setores não-governamentais, sendo classificada como pouco ambiciosa. A principal razão, como nota o Observatório do Clima (2020), está na mudança de compromisso em termos absolutos de emissões de GEE. A meta proposta, em termos percentuais, não se alterou frente à de 2015. Por outro lado, o governo brasileiro realizou uma mudança metodológica que altera a linha de base de

¹⁷ Em entrevista a Daniela Chiaretti da Revista Valor Econômico. Ver referências: (SALES, 2019a).

cálculo (as emissões líquidas de 2005), para um patamar superior daquele levado em consideração na NDC de 2015 (alteração do Segundo para o Terceiro Inventário). Essa manobra foi apelidada de “pedalada climática” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020). Sendo assim, em termos absolutos, a meta de redução do Brasil fica inferior àquela assumida anteriormente, oferecendo um menor compromisso de mitigação. Segundo o Observatório do Clima (2020), isso permitiria que o país emitisse 73 milhões de toneladas de CO₂ equivalente (MtCO₂e) a mais em 2030 do que o estabelecido em sua NDC de 2015.

Com relação aos mecanismos de mercado, o documento traz uma novidade relativamente à NDC de 2015. Enquanto naquela não havia menção clara ou determinações sobre o tema, a NDC de 2020 o faz de modo explícito, demonstrando a mudança de posicionamento, que já se verificava nas discussões em 2019:

O Brasil considera essencial que as negociações sobre o artigo 6.º do Acordo de Paris sejam concluídas prontamente e que o mecanismo de desenvolvimento sustentável (MDS) nos termos do artigo 6.º, n.º 4, do Acordo seja operacionalizado assim que possível. O SDM tem o potencial de facilitar muito a implementação dos objetivos de Paris, tanto no Brasil como em outros países. Por outro lado, no caso de uma falha em concluir as negociações e regulamentação do Artigo 6, toda arquitetura do Acordo de Paris estaria seriamente comprometida, em detrimento da concretização dos seus objetivos (BRASIL, 2020a, p. 9, tradução nossa).

No que concerne às florestas e à preservação de biomas, consta, na NDC:

A partir de 2021, **o Brasil precisará de pelo menos US\$ 10 bilhões por ano para atender aos inúmeros desafios que enfrenta**, incluindo a conservação da vegetação nativa em seus diversos biomas. Outras decisões sobre a estratégia indicativa de longo prazo do Brasil, especialmente a definição da data final a ser considerada para o efeito, **irá levar em conta as transferências financeiras a serem recebidas pelo país**. Embora o Governo Federal atualmente considere alcançar a neutralidade de carbono em 2060, o funcionamento apropriado dos mecanismos de mercado sob o Acordo de Paris pode justificar a adoção de um objetivo mais ambicioso a longo prazo, mirando, por exemplo, o ano de 2050 (BRASIL, 2020a, p. 9, tradução e grifo nossos).

O Observatório do Clima (2020) considerou esses pontos “exóticos”, ao passo que deixam implícita uma espécie de “chantagem florestal” por parte do Brasil, distanciando-se da NDC submetida em 2015. O primeiro ponto toma a aprovação do Artigo 6 do Acordo de Paris e da regulamentação dos mecanismos de mercado como um condicionante para o sucesso do Acordo — fato que apresenta certa contradição, ao passo que o Brasil foi um dos países que bloquearam as negociações de regulamentação do referido artigo nas COPs 24 e 25. O segundo ponto, na visão do Observatório do Clima (2020), soa como uma exigência de

financiamento externo como requisito para conservar a vegetação nativa, em uma tentativa de “chantagem florestal”. Tudo isso ao mesmo tempo em que os investimentos do Fundo Amazônia (da ordem de R\$ 2,9 bilhões) encontram-se congelados, desde o esvaziamento de seus comitês de governança em 2019 (MARQUES, 2021).

Após o adiamento, a COP 26 ocorreu em Glasgow em novembro de 2021. A expectativa sobre a reunião era de chegar a um consenso para, enfim, finalizar o Livro de Regras do Acordo de Paris (CHIARETTI, 2021). O Brasil chegou à COP com mais um recorde de taxas de desmatamento: uma área de 877 km² foi desflorestada na Amazônia no mês de outubro de 2021 — o maior índice para o mês desde 2016 e um aumento de 5% relativamente a outubro de 2020 (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2022). Sendo, este, um dos grandes obstáculos para o objetivo de melhorar a imagem do país internacionalmente, dado o fracasso da gestão ambiental doméstica.

Em discurso na abertura do encontro, o novo ministro do Meio Ambiente Joaquim Leite voltou a convocar os países desenvolvidos a cumprirem com os recursos prometidos em 2015, porém ainda não repassados, de US\$ 100 bilhões de dólares, solicitando volumes mais ambiciosos para os fundos de adaptação e mitigação. Ponderou, também, sobre os avanços da delegação brasileira em prol de uma negociação positiva, que atinja a criação do mercado de carbono sob o Artigo 6 do Acordo — demonstrando novamente um grande interesse da atual gestão nos temas de mercado (LEITE, 2020).

Com relação às florestas, o ministro enfatizou o Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais — Floresta+, criado na metade de 2020 pelo governo, tendo a finalidade de “promover o desenvolvimento sustentável nas regiões de todos os biomas brasileiros”. O Programa visa acelerar as diversas frentes de iniciativas de mercado para serviços ambientais, destacando-se o REDD+ e o mercado voluntário de créditos de carbono de floresta nativa, desvinculado da CQNUMC. O documento oficial do Floresta+ afirma que este último “já é uma realidade em outros países e o Governo Federal o reconhece como uma importante fonte de recursos, principalmente privados, para pagamento por serviços ambientais” (BRASIL, 2020b, p. 8).

Após seis anos de discussões, o Artigo 6 do Acordo de Paris foi aprovado na COP 26, finalizando, assim, o Livro de Regras. Uma das demandas do Brasil e

também da Austrália, que geraram bloqueio na COP de Madri, acabou por ser atendida. Os créditos originados a partir de 2013 no antigo MDL de Kyoto serão transportados para o novo Mecanismo do Acordo de Paris. O ajuste correspondente irá se dar pelo país comprador (CHIARETTI, 2021). Outro ponto muito polarizado nas COPs anteriores, da dupla contagem, também foi resolvido. Chegou-se à decisão de que a venda de créditos de carbono irá gerar um abatimento da NDC do país comprador e um acréscimo à NDC do país vendedor. Quanto a esse tema, o Brasil mudou sua postura, em comparação à COP 25, favorecendo o consenso (GENIN; FRASSON, 2021).

Não houve ainda, contudo, consenso sobre a utilização dos créditos provenientes de ações de REDD+ no artigo 6.2, que versa sobre os ITMOs — transações de créditos entre as Partes, com a lógica *cap and trade* e o abatimento nas metas de emissões. Por outro lado, o artigo 6.4, que versa sobre um mecanismo descentralizado para transações, entre entidades públicas e privadas, prevê a utilização de créditos florestais. Não foram ainda, porém, definidas as metodologias para torná-lo operacional (GENIN; FRASSON, 2021). No quesito da regulamentação do Artigo 6, os negociadores brasileiros ficaram satisfeitos, haja visto que ansiavam por um acordo em torno da regularização do mercado de carbono (GENIN; FRASSON, 2021). Resta, ainda, verificar como o Brasil irá se posicionar nas próximas discussões em torno da entrada de créditos florestais e de REDD+ neste novo mercado de carbono — se o país seguir sua posição pró-mercado e a favor dos *offsets* florestais, instituída pelo novo governo, espera-se que favorável.

Um dos grandes resultados da COP 26, para o setor de florestas, foi a confecção da Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo, que contou com a assinatura de 141 países que, juntos, detêm 90,9% da cobertura florestal do planeta. Estando, dentre eles, o Brasil. O documento tem o intuito de reconhecer a importância das florestas no controle de emissões de GEE a nível mundial, além de formalizar o comprometimento coletivo para reverter e deter a perda de florestas e a degradação da terra até 2030 (UNFCCC, 2021). A meta anunciada pelo Brasil, foi, contudo, mais ambiciosa do que o estabelecido pela declaração. O ministro Joaquim Leite anunciou, durante o encontro, que o país deverá atingir o desmatamento ilegal zero no ano de 2028. Na primeira etapa, a expectativa é que os índices se reduzam em 15% até 2024 (MODELLI, 2021). O governo ignorou, contudo, os obstáculos das crescentes taxas anuais de

desmatamento desde 2017, que atingiram, nas estimativas de 2021, o maior número de toda a última década (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2022). Fato, este, que se liga ao desmantelamento da fiscalização ambiental no país, ilustrada pelo corte de 60% do orçamento total do Ministério do Meio Ambiente em 2022, se comparado com o ano da menor taxa de desmatamento já registrada, 2012 (PINHEIRO, 2022). Essa redução atingiu diretamente os repasses ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), gerando o enfraquecimento da execução de suas atribuições (PINHEIRO, 2022).

Apesar da realização de apenas três COPs no período analisado, é possível verificar inúmeras contradições na política climática adotada pelo Brasil no período, sobretudo a partir de 2019. Com relação às florestas, o discurso girou em torno da solicitação de recursos internacionais como condicionante para a preservação da Amazônia e o atingimento das metas de desmatamento — a “chantagem florestal”. Simultaneamente a isso, contudo, provocou-se o congelamento do montante do Fundo Amazônia, devido ao esvaziamento da instituição e à insatisfação dos doadores com os recentes resultados negativos do desmatamento e da ausência de políticas concretas.

Já o discurso da soberania nacional sobre as florestas — que justificou, inclusive, uma ameaça de saída do Acordo de Paris — deu lugar às declarações favoráveis à “monetização” do ativo florestal brasileiro, contrariando uma posição histórica contrária aos *offsets* florestais. Ao mesmo tempo em que o país prometeu, na COP 26, atingir o desmatamento zero em 2028, pratica o desmonte da fiscalização ambiental brasileira desde 2019, que se reflete hoje em recordes de queimadas e desmatamento.

Dessa forma, comparativamente ao período de 2013 a 2017, afirma-se que o posicionamento brasileiro sofreu um brusco deslocamento. Assumiu-se um discurso ligado ao negacionismo, de retrocesso e negligência climática, que Viola, Mauad e Franchini (2020) denominam “conservadorismo extremo”. Apesar da maior abertura na COP 26, que resultou na assinatura por parte do Brasil da Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo e na reafirmação da meta de desmatamento zero até 2028, este não é o suficiente para afirmar que o país teve uma postura propositiva nas negociações, ao passo que o fez em um cenário de isolamento crescente por pressões externas, que cobravam uma mudança na postura do Brasil. Soma-se, a isso, a “chantagem florestal” que tem permeado os

discursos brasileiros nos últimos três anos, que condiciona a preservação da Amazônia a um significativo apoio financeiro internacional.

O comprometimento assumido no curso das COPs não é condizente com as ações tomadas domesticamente, que cada vez mais esvaziam a política e as instituições ambientais do país. Tendo em vista o exposto, não se encontra uma classificação ideal nas definições de Chasek, Downie e Brown (2014) para caracterizar o posicionamento brasileiro no período analisado. Apesar do Brasil atuar de modo a enfraquecer o regime, não bloqueou efetivamente as negociações mais importantes do período em matéria florestal, a Declaração de Glasgow, tendo inclusive assinado-a. Sendo assim, considera-se que o Brasil no referido período tem se mostrado um “*Laggard State*” (“Estado retardatário”) nas negociações sobre florestas. Como mencionam Christoff e Eckersley (2011), os Estados retardatários diferenciam-se dos Estados líderes à medida que consideram mais os custos de agir, em detrimento dos benefícios da ação. Sendo assim, eles ficam para trás frente aos outros Estados, dadas as falhas de implementação de suas metas na política ambiental (MELIDIS, 2016). Como também consideram Lins e Mascotte (2021), é evidente que a postura brasileira com relação às florestas a partir de 2018 — refletida nos recordes de desmatamento — tornou o Brasil um “*climate laggard*”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na década de 1980, emerge a percepção da degradação das florestas enquanto um problema ambiental global, dado o aumento dos índices de desmatamento verificados no período em diversas localidades. A partir disso, passam a ser desenhados instrumentos e organizações para a governança das florestas a nível internacional, interseccionando distintos objetos como a biodiversidade, os direitos dos povos nativos, a repartição de benefícios, as mudanças climáticas e o comércio internacional. Isso levou a uma miríade de arranjos políticos internacionais que contemplam as florestas, podendo ser classificados conforme seu (a) grau de obrigação (vinculantes e não-vinculantes); (b) tipo de participação (atores estatais, não-estatais ou mista; e (c) dimensão geopolítica (transnacionais ou multilaterais) (SOTIROV *et al.*, 2020).

Esse conjunto de organizações, mecanismos e acordos com mandato sobre as florestas por vezes se sobrepõem e conflitam entre si, fazendo sentido caracterizá-lo como um regime complexo de florestas (GIESSEN, 2013). Nesse contexto, as Convenções do Clima e da Diversidade Biológica, instituídas em 1992, emergem como importantes instrumentos com mandato sobre florestas. Apesar de existir, na literatura, autores que consideram a CDB o principal local de discussão das florestas, como Humphreys (2006), optou-se por adotar as considerações de Carvalho (2010), que considera a CQNUMC como espaço político mais relevante, devido ao caráter multifacetado e abrangente com o qual aborda o tema florestal.

Os papéis de um Estado nos regimes ambientais são definidos por Chasek, Downie e Brown (2014) como Estado-líder, Estado-aliado, Estado-indeciso e Estado-veto. Outra forma de caracterização possível é a encontrada por Carvalho (2010) para definir a atuação do Brasil durante 2006 a 2012, nas discussões florestais, como propositiva. Posição, esta, que se seguiu até 2017. Utilizou-se, também, por fim, o conceito de “Estado retardatário” (*Laggard State*) para definir o posicionamento brasileiro entre 2018 e 2021, dado o descolamento observado entre o discurso nas negociações e as ações tomadas (CHRISTOFF; ECKERSLEY, 2011).

Com relação ao posicionamento do Brasil sobre as florestas, analisado nos limites da Convenção do Clima, através de suas COPs, conclui-se que houve modificações significativas ao longo do período analisado. O Brasil inseriu-se na arena global ambiental nos anos 1970 como um ator conservador, que priorizava o

crescimento econômico em detrimento das discussões de proteção ambiental. Na década de 1980, apesar de carregar esse mesmo posicionamento e sofrer incisivas pressões internacionais, sobretudo quanto à gestão da Amazônia, mostrou-se mais aberto ao diálogo, candidatando-se, inclusive, a receber a importante CNUMAD em 1992. Em 1990, o Brasil passa a melhor conceber a relevância dos problemas ambientais, demonstrando uma postura mais consistente e favorável às iniciativas multilaterais. Na Rio 92, desempenhou o papel de facilitador nas negociações em torno das questões climáticas e da biodiversidade, consolidadas na instituição da Convenção do Clima e da CDB. No tema das florestas, contudo, desempenhou o papel de Estado-veto ao bloquear, juntamente a outros países florestais, a proposta dos países industrializados de criação de um acordo vinculante sobre as florestas.

O período de 1997 a 2005 foi marcado pela assinatura do Protocolo de Kyoto e pelas negociações de sua implementação, com destaque para o MDL. O Brasil apresentou grande importância nas negociações, visto que, em sua proposta, sugeriu a criação de um mecanismo denominado FDL, que ofereceu as bases ao MDL de Kyoto. Apesar das modificações na proposta original, foi favorável à adoção do MDL. Contudo, no concernente às modalidades florestais a serem previstas no mecanismo, o Brasil manteve sua posição de veto, obtendo uma vitória parcial: as florestas foram incluídas no Mecanismo, porém exclusivamente no reflorestamento e no florestamento. Ficando, de fora, as florestas em pé.

O período de 2006 a 2012 caracterizou-se pela emergência das discussões em torno do REDD+, que passou a integrar a agenda oficial da Convenção na COP 11, quando as Partes foram estimuladas a submeter suas propostas de REDD+ à Convenção. O Brasil apresentou uma proposta consistente em 2006, recusando a ideia da utilização do mecanismo para compensar as emissões de GEE dos países do Anexo I e defendendo um financiamento por meio de um fundo voluntário de incentivos positivos. Apesar de não ter recebido a adesão de parte dos outros países florestais, este foi um grande marco na mudança de posicionamento do Brasil, que deixou o veto em prol da proposição (CARVALHO, 2020). Em 2008, o Brasil cria e apresenta, durante a COP 14, o Fundo Amazônia, destinado ao recebimento de recursos para aplicações também em ações de REDD, demonstrando a proatividade nas discussões.

O período compreendido pelos anos 2013 a 2017 demonstrou uma continuidade da posição propositiva do Brasil no tema florestal, notada entre 2006 e

2012. Isso é observado a partir da sua receptividade e ativa participação na implementação do Marco de Varsóvia, que definiu a arquitetura de REDD+, além de seu apoio à criação do Artigo 5 do Acordo de Paris, que insere as florestas no documento. Sem deixar de lado sua posição histórica contrária aos *offsets* florestais, trabalhou internamente para implementar o REDD+, tendo sido o primeiro país a submeter sua FREL à CQNUMC e a receber pagamentos por resultados do programa piloto do GCF.

O período de 2018 a 2021, contudo, apresentou uma ruptura do posicionamento brasileiro em todos os sentidos. Como afirmam Viola e Pereira (2021), o ano de 2019 inaugurou um novo momento da política ambiental do Brasil, de ceticismo, negligência climática e conservadorismo extremo, a partir do início do governo Bolsonaro. Nesse período ocorreram os desmontes na fiscalização ambiental e o esvaziamento do Fundo Amazônia. O discurso em torno das florestas iniciou em uma defesa à soberania e rapidamente evoluiu para a defesa dos *offsets* florestais enquanto uma forma de “monetizar” o ativo brasileiro e arrecadar recursos com a venda de créditos de carbono. A denominada “chantagem florestal” foi adotada pelo governo em seu discurso, a partir do momento em que condicionou a preservação da Amazônia à mobilização de recursos externos.

Entre as COPs do período, o tema das vegetações nativas esteve mais em evidência na mais recente delas, a COP 26 (2021). O Brasil chegou com uma imagem desgastada frente às Partes, devido aos sucessivos recordes de desmatamento dos últimos anos e ao enfraquecimento de importantes instituições ambientais domésticas, como o IBAMA. Na Conferência, não houve bloqueio por parte do governo brasileiro em aderir à Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo, tendo reafirmado a meta ambiciosa do desmatamento zero até 2028 — o que demonstra uma contradição, dado o descolamento das práticas domésticas com o compromisso assumido. Sendo assim, considera-se que o Brasil, entre 2018 a 2021, agiu como um “Estado retardatário” (*Laggard State*) nas discussões internacionais sobre as florestas, contrariando a posição verificada até 2017.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Fábio de Andrade. Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) - 1992-2006. 2007. 250 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - **Universidade de Brasília**, Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1381>. Acesso em: 10 nov. 2021.

ACORDO de Paris é histórico e implantação de metas climáticas começa em casa. **IPAM**. [S.L], 12 dez. 2015. Disponível em: <https://ipam.org.br/acordo-de-paris-e-historico-e-implantacao-comeca-em-casa/> Acesso em: 10 abr. 2022.

AGUIAR, Gustavo. Temer promulga compromisso do Brasil no Acordo de Paris. **G1**. Brasília, 5 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-promulga-acordo-de-paris-e-amplia-parque-da-chapada-dos-veadeiros.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2022.

ALVARADO, Laura Ximena Rubio; WERTZ-KANOUNNIKOFF, Sheila. Why are we seeing “REDD”? an analysis of the international debate on reducing emissions from deforestation and degradation in developing countries. **Natural Resources**, Paris, v. 1, n. 1, p. 15-28, jan. 2008. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.514.9070&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022.

AMORIM, Alice; SANTOS, Maureen; ESTEVES, Paulo. **BPC Policy Brief: resultados da COP 21 e a participação do basic**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bpc Policy Brief, 2016. 13 p. Disponível em: https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2017/07/BPC_Policy_Brief_V6N2_resultados_da_cop21_e_a_participacao_do_basic.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

ANGELO, Claudio. Brasil tenta convencer os EUA em novo acordo do clima. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 8 dez. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/13573-brasil-tenta-convencer-eua-em-novo-acordo-do-clima.shtml>. Acesso em: 1 abr. 2022.

BALDUINO, Maria Clara de Jesus Maniçoba. O ACORDO DE PARIS E A MUDANÇA PARADIGMÁTICA DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE COMUM, PORÉM DIFERENCIADA. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 13, n. 1, p. 172-188, jan. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/21571>. Acesso em: 1 abr. 2022.

BARROS, Ana Flávia Granja e. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, país emergente?**. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, Brasília, n. 40, 52p, 2011. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28148/1/S2011968_pt.pdf. Acesso em: 01 mar. 2021

BARROS, Antonio Teixeira de. Brazil's Discourse on the Environment in the International Arena, 1972-1992. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 39, n. 2, p. 421-442, ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/XRmfz7GWSXS93H4p36WQwJ/?lang=en#>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BOYD, Emily; CORBERA, Esteve; ESTRADA, Manuel. UNFCCC negotiations (pre-Kyoto to COP-9): what the process says about the politics of cdm-sinks. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 95-112, 18 abr. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10784-008-9070-x>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Balanço Energético Nacional (BEN) 1996: Ano base 1995, 1996. Disponível em <https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/31/011/31011551.pdf?r=1&r=1>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. COP20 define base para acordo climático de Paris. **REDD+ Brasil**, Brasília, DF, 07 jul. 2016a. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/pub-noticias-principais/item/344-cop20-define-base-para-acordo-climatico-em-paris>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. REDD+ e a NDC do Brasil. **REDD+ Brasil**, Brasília, DF, 23 set. 2016b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/redd-e-a-indc-brasileira>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Submissões de REDD+ à UNFCCC. **REDD+ Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2016c. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/submissoes>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente. **REDD+ na UNFCCC**. Setembro de 2016d. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente. **ENREDD+**: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal. Brasília: Mma, 2016e. 47 p. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/enredd_documento_web.pdf. Acesso em: 8 mar. 2022.

BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente. Política Nacional sobre Mudança do Clima. 2022. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional Sobre Mudança do Clima. Brasília, nov. 2008. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/sumrio_executivo_pnmc.pdf. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio+20. 1 nov. 2011. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (Indc) Para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Governo brasileiro avalia resultados da COP23**. Brasília, DF, 17 jan. 2017. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/14474-noticia-acom-2017-11-2702.html>. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Paris Agreement: Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC)**. 2020a. Disponível em: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf). Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Floresta+: Valor a quem preserva**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/pub-noticias-principais/item/344-cop20-define-base-para-acordo-climatico-em-paris>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.142, de 28 de novembro de 2019**. Institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Brasília, DF, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.144, de 28 de novembro de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, [2019c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10144.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério Da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Florestas do Brasil em Resumo**: 2019. 1 ed. Brasília: Serviço Florestal Brasileiro, 2019d. 207 p.

BRASIL desiste de sediar Conferência do Clima em 2019. **G1**, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2018/11/28/brasil-desiste-de-sediar-conferencia-do-clima-em-2019.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRAZIL, Bruno *et al.* **REDD+ no Brasil status das salvaguardas socioambientais em políticas públicas e projetos privados**. Piracicaba: Imaflora, 2015. 83 p.

Disponível em:

https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/566187429237e_0112_cartilhaRED Dweb5.pdf. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRUNO, Flávio Marcelo Rodrigues; FRAGA, Jonhanny Mariel Leal. A crise climática, o Acordo de Paris e as perspectivas sobre o aquecimento global após a (des)regulamentação ambiental de Washington. **Revista Aurora**, Marília, v. 11, n. 1, p. 23-48, 13 set. 2018. Disponível em:

<https://doi.org/10.36311/1982-8004.2018.v11n1.02.p23>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BUIZER, Marleen; HUMPHREYS, David; JONG, Wil de. Climate change and deforestation: the evolution of an intersecting policy domain. **Environmental Science & Policy**, [S.L.], v. 35, p. 1-11, jan. 2014. Elsevier BV. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901113001287>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CADENA, Lucy. **Carbon Markets at COP25, Madrid: a threat to people, politics, and planet**. Amsterdam: Friends Of The Earth International Secretariat, 2019. Disponível em:

<https://www.foei.org/wp-content/uploads/2019/11/English-carbon-markets-briefing-OK-LOW.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

CARDOSO, Alessandra. **Programa Piloto para Pagamento por Resultados de REDD+: beneficiando quem preserva a floresta?**. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em:

https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Fastenopfer_01_PORT.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

CARVALHO, Eduardo. COP 19 'frustra' e Brasil não espera bons resultados, diz secretário. **G1**. São Paulo, 21 nov. 2013. Disponível em:

<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2013/11/brasil-esta-frustrado-quanto-bons-resultados-na-cop-19-diz-secretario.html>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CARVALHO, Fernanda Viana de. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997 - 2010): do veto à proposição**. 2010. 218 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8449>. Acesso em: 10 out. 2021.

CARVALHO, Fernanda Viana de. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, b. 1, p. 144-169, mar. 2012. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35824642009>. Acesso em: 06 set. 2021.

CASTRO, Rodrigo. Pela primeira vez, governo brasileiro não credencia sociedade civil para Conferência do Clima. **Época**, 07 dez. 2019. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/epoca/mundo/pela-primeira-vez-governo-brasileiro-nao-cre>

dencia-sociedade-civil-para-conferencia-do-clima-24118142. Acesso em: 15 abr. 2022.

CHASEK, Pamela; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet. **Global Environmental Politics**. 6 ed. Boulder: Westview Press, 2014. 448 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Relatório sobre as principais dificuldades e requisitos de acesso à união europeia que afetam as exportações brasileiras**. Brasília: CNI, 2018. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/ce0f015c-418f-4eed-acb7-990c58f0c550.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

COMEXSTAT. Exportação e Importação Geral. 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 1 mar. 2022.

CONCEIÇÃO, Deisiane; VALDEVINO, Viana. **A concepção de regimes na política internacional à luz das teorias de relações internacionais**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 14, n. 1, p. 61-69, jan./jun. 2016

CONSUMER GOODS FORUM. The Consumer Goods Forum, 2021. Coalitions and Projects. Disponível em: <https://www.theconsumergoodsforum.com/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CHIARETTI, Daniela. COP26 aprova artigo do Acordo de Paris que cria o mercado global de carbono. **Valor Econômico**, Glasgow, 13 nov. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/cop26/noticia/2021/11/13/cop26-aprova-artigo-6.ghtm>. Acesso em: 15 abr. 2022.

CHRISTOFF, Peter; ECKERSLEY, Robyn. Comparing State Responses. In: DRYZEK, John S.; NORGAARD, Richard B.; SCHLOSBERG, David (ed.). **The Oxford Handbook of Climate Change and Society**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Cap. 29. p. 431-449.

INS, Clarissa; MASCOTTE, Bruna. Leader or laggard? A Brazilian energy perspective on COP 26 and net zero. **Forum: A quarterly journal for debating energy issues and policies**, Oxford, v. 1, n. 125, p. 52-55, set. 2021. Disponível em: https://catavento.biz/wp-content/uploads/2021/09/2021_Oxford-Institute-for-Energy-Studies_COP-26_Clarissa-Lins-Bruna-Mascotte.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

COP 20 estabelece as bases para o Acordo do Clima de Paris: 7 principais desenvolvimentos. **WRI**, 26 jan. 2015. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/node/40905>. Acesso em: 2 abr. 2022.

COP 25: Conferência da ONU abre em Madrid com objetivo de aumentar ambição climática. **ONU**, 02 dez. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/12/1696291>. Acesso em: 15 abr. 2022.

COP26 é adiada para 2021 devido à crise da covid-19. **ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**. 12 abr. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/04/1709262>. Acesso em: 10 abr. 2022.

EUA notificam a ONU e confirmam saída do Acordo de Paris. **G1**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/04/eua-notificam-a-onu-e-confirma-m-saida-do-acordo-de-paris.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2022.

GAIER, Rodrigo Viga. Bolsonaro diz que pode retirar Brasil do Acordo de Paris se eleito. **Reuters**, Rio de Janeiro, 03 set. 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-eleicao-bolsonaro-acordoparis-idBRKCN1LJ1YT-OBRDN>. Acesso em: 15 abr. 2022.

GENIN, Carolina; FRASSON, Caroline. O saldo da COP26: o que a Conferência do Clima significou para o Brasil e o mundo. **WRI**, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/o-saldo-da-cop26-o-que-conferencia-do-clima-sig-nificou-para-o-brasil-e-o-mundo>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ECOSYSTEM MARKETPLACE. Data Ecosystem Marketplace: a Forest Trends Initiative, 2022. Marke Ecosystem Marketplace's Global Carbon Markets Data Intelligence and Analytics Dashboard. Disponível em: <https://data.ecosystemmarketplace.com>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY — FCPF. About the FCPF. **FCPF**, 2022. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/about>. Acesso em: 10 dez. 2021.

FOREST STEWARDSHIP COUNCIL — FSC. **About FSC**. 2021. Disponível em: <https://fsc.org/en/about-us>. Acesso em: 10 dez. 2021.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION — FAO. **Forest Resources Assessment 1990**. 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/forest-resources-assessment/past-assessments/fra-1990/en/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

FRANCHINI, Matías; EVANGELISTA MAUAD, Ana Carolina; VIOLA, Eduardo. De Lula a Bolsonaro: Una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil. **Anal. Polit.**, Bogotá, v. 33, n. 99, p. 81-100, ago. 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052020000200081&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2022.

GE, Mengpin; FRIEDRICH, Joannes. 4 gráficos para entender as emissões de gases de efeito estufa por país e por setor, **WRI BRASIL**, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/02/quatro-graficos-explicam-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-por-pais-e-por-setor>. Acesso em: 1 abr. 2022.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY — GEF. **Countries (Participants)**, 2021. Disponível em: <https://www.thegef.org/partners/countries-participants>. Acesso em: 22 mar. 2021.

GIESSEN, Lukas. Reviewing the main characteristics of the international forest regime complex and partial explanations for its fragmentation. **International Forestry Review**, [S.L.], v. 15, n. 1, p. 60-70, 1 mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1505/146554813805927192>. Acesso em: 20 dez. 2021.

GLÜCK, Peter *et al.*. Core components of the international forest regime complex. In: RAYNER, Jeremy; BUCK, Alexander; KATILA, Pia (ed.). **Embracing complexity: meeting the challenges of international forest governance**. Vienna: IUFRO World Series, 2010. Cap. 3 (28).

GREEN CLIMATE FUND — GCF. FP100: REDD-PLUS results-based payments for results achieved by Brazil in the Amazon biome in 2014 and 2015. **Projects and Programmes**, 2019. Disponível em: <https://www.greenclimate.fund/project/fp100>. Acesso em: 20 abr. 2022.

GREEN CLIMATE FUND — GCF. About GCF. **GCF**, 2022. Disponível em: <https://www.greenclimate.fund/about>. Acesso em: 20 abr. 2022.

Há algum mecanismo dentro da Convenção de Clima ou de seu Protocolo de Quioto para lidar com as emissões de gases de efeito estufa causadas por desmatamento? **INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA - IPAM**, 2015. Disponível em: <https://ipam.org.br/entenda/ha-algum-mecanismo-dentro-da-convencao-de-clima-ou-de-seu-protocolo-de-quioto-para-lidar-com-as-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-causadas-por-desmatamento/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

HARRIS, Nancy *et al.* Global maps of twenty-first century forest carbon fluxes. **Nature Climate Change**, [S.L.], v. 11, n. 3, p. 234-240, 21 jan. 2021. Springer Science and Business Media LLC. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41558-020-00976-6>. Acesso em: 20 jan. 2022.

HARRIS, Nancy; STOLLE, Fred. Forests Are in the Paris Agreement! Now What? **World Resources Institute Brasil**, 2016. Disponível em: <https://www.wri.org/insights/forests-are-paris-agreement-now-what>. Acesso em: 20 fev. 2022.

HUMPHREYS, David. Logjam: **Deforestation and the Crisis of Global Governance**. Earthscan: Londres, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Coordenação Geral De Observação Da Terra. Programa De Monitoramento Da Amazônia E Demais Biomas. Desmatamento – Amazônia Legal. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 5 mar. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA — IPEA. O acordo de Copenhague e as decisões de Cancun no contexto da convenção do clima. **Comunicados do Ipea**, Brasília, v. 1, n. 109, p. 3-17, 28 ago. 2011. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/ipea_o_acordo_copenhague.pdf. Acesso em: 6 mar. 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE — IPCC. **Global Warming of 1.5°C**. 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/> Acesso em: 10 abr. 2022.

INTERNATIONAL TROPICAL TIMBER ORGANIZATION — ITTO. International Tropical Timber Organization. **Home**, 2022. Disponível em: <https://www.itto.int/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. **Power and Interdependence: world politics in transition**. Boston: Little Brown, 1973. 273p.

KIESSLING, Christopher Kurt. Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005). **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 40, n. 2, p. 387-408, 3 set. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400200004>. Acesso em: 06 mar. 2022.

KRASNER, Stephen. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. International Organization, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 185-205, spring, 1982.

KRUG, Thelma; GUIMARÃES, Letícia; FERREIRA, Felipe. O Marco de Varsóvia para REDD+. **Revista do Clima**, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 1-4, 26 fev. 2014. Disponível em: <http://ferramenta.ghgprotocolbrasil.com.br/index.php?r=noticias/view&id=278875>. Acesso em: 10 abr. 2022.

LEITE, Joaquim. **Discurso Oficial do Ministro do Meio Ambiente Joaquim Leite na COP 26 de Glasgow**. Glasgow, UNFCCC, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/310808>. Acesso em: 5 abr. 2022.

MELLO, Valérie. **Instituições e Instrumentos Econômicos para a Administração Ambiental: O Regime Internacional Para Florestas Tropicais**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 19, n. 1, p. 72 - 148, 1999. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4026/2/PPP_n19_Instituicoes.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

MARQUES, Marília. Alemanha diz que país não retomará financiamento 'sem a convicção de que Brasil vai reduzir desmatamento'. **G1**. Brasília, 9 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/11/09/fundo-amazonia-embaixador-da-alemanha-diz-que-pais-nao-retomara-financiamento-sem-a-conviccao-de-que-brasil-vai-reduzir-desmatamento.ghtml>. Acesso em: 1 abr. 2022.

MINISTRA diz que Brasil está satisfeito com acordo climático. **Exame**, 12 dez. 2015. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministra-diz-que-brasil-esta-satisfeito-com-acordo-climatico/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MELIDIS, Michail. **Analyzing the “Leader-Laggard” dynamic in the context of EU Environmental Policy: a federal perspective**. 2016. 285 f. Tese (Doutorado em Philosophy In Politics), University Of Exeter, Exeter, 2016. Cap. 1. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/83924654.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MODELLI, Laís. COP26: Brasil ignora recordes de devastação e promete acabar com desmatamento ilegal em 2028. **G1**, 1 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/cop-26/2021/noticia/2021/11/01/cop26-brasil-ignora-re>

cordes-de-devastacao-e-promete-acabar-com-desmatamento-ilegal-em-2028.ghtml. Acesso em: 10 abr. 2022.

MORENO, Camila. A COP de Lima e a re-engenharia da economia mundial via clima. **Heinrich Böll Stiftung**. Rio de Janeiro, 31 dez. 2014. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2014/12/31/cop-de-lima-e-re-engenharia-da-economia-mundial-clima> Acesso em: 10 abr. 2022.

MOUTINHO, Paulo *et al.* Why ignore tropical deforestation? A proposal for including forest conservation in the Kyoto Protocol. **Unasyiva**, Roma, v. 56, n. 222, p. 24-26, mar. 2005. Disponível em: <https://www.fao.org/3/a0413e/a0413E00.htm#TopOfPage>. Acesso em: 01 mar. 2022.

MOUTINHO, Paulo *et al.* **REDD no Brasil: um enfoque amazônico**. 2 ed. Brasília: Ed. Rev. Atual, 2011. 153 p. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/645/4/REDD-no-Brasil-2a-edicao.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

MOUTINHO, Paulo *et al.* The emerging REDD+ regime of Brazil. **Carbon Management**, [S.L.], v. 2, n. 5, p. 587-602, out. 2011. Disponível em: <https://ipam.org.br/bibliotecas/the-emerging-redd-regime-of-brazil/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BERGASSEL, Wolfgang *et al.* COP25 in Search of Lost Time for Action: an assessment of the madrid climate conference. **Carbon & Climate Law Review**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 3-17, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21552/cclr/2020/1/4>. Acesso em: 1 abr. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **NDC e “pedalada” de carbono**: como o Brasil reduziu a ambição de suas metas no Acordo de Paris. 2020. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

OLIVEIRA, Mariana; CALIXTO, Bruno. Desafio de Bonn: as iniciativas que contribuem para o Brasil se tornar líder na restauração. **World Resources Institute Brasil**, 2020. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/iniciativas-que-estao-contribuindo-para-que-o-brasil-atinja-sua-meta-no-desafio-de-bonn-e-se>. Acesso em: 10 jan. 2022.

OLIVEIRA, Yandra Patrícia Lima de. Desafios do mercado de carbono após o Acordo de Paris, uma revisão narrativa. **Meio Ambiente (Brasil)**, 2022, v. 4, n.1, p. 2-20. Disponível em: <https://meioambientebrasil.com.br/index.php/MABRA/article/download/167/122> Acesso em: 10 abr. 2022.

PACOTE climático da COP24 dá vida ao Acordo de Paris. **WRI**, Porto Alegre, 14 jan. 2019. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/01/pacote-climatico-da-cop24-da-vida-ao-acordo-de-paris>. Acesso em: 2 abr. 2022.

PARKER, Charlie *et al.* **The Little REDD+ Book**. 3 ed. Oxford: Global Canopy Programme, 2009. 132 p.

PEREIRA, Joana Castro; VIOLA, Eduardo. Brazilian climate policy (1992–2019): an exercise in strategic diplomatic failure. **Contemporary Politics**, [S.L.], v. 28, n. 1, p. 55-78, 14 ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13569775.2021.1961394>. Acesso em: 10 abr. 2022.

PINHEIRO, Lana. Meio ambiente: com R\$ 3,1 bi, orçamento de Ministério fica 60% menor que o de 2012, enquanto desmatamento é recorde. **Isto É**. 27 jan. 2022. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/meio-ambiente-com-r-31-bi-orcamento-de-ministerio-e-60-menor-que-de-2012-enquanto-desmatamento-cresce-em-nivel-alarmante/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

POTENZA, Renato Fragoso *et al.* **Análise das emissões brasileiras de Gases de Efeito Estufa**: e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970 - 2020. [S.L.]: Seeg, 2021. 54 p. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/produto/analise-das-emissoes-brasileiras-de-gases-de-efeito-estufa-e-suas-implicacoes-para-as-metas-climaticas-do-brasil-1970-2020>. Acesso em: 1 abr. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO — PNUD. Brasil recebe US\$ 96 milhões por ter reduzido desmatamento. **PNUD**, 28 fev. 2019. Disponível em: Acesso em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/brasil-receb-e-us--96-milhoes-por-ter-reduzido-desmatamento.html>. 19 abr. 2022.

RAINFOREST COALITION. Coalition For Rainforest Nations. All Our Countries, 2022. Disponível em: <https://www.rainforestcoalition.org/all-our-countries/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

RAJAMANI, Lavanya. THE WARSAW CLIMATE NEGOTIATIONS: Emerging understandings and battle lines on the road to the 2015 climate agreement. **International And Comparative Law Quarterly**, [S.L.], v. 63, n. 3, p. 721-740, jul. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589314000311>. Acesso em: 1 abr. 2022.

RAUSTIALA, Kal.; VICTOR, David. The regime complex for plant genetic resources. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 277-309, Abr. 2004.

RECIO, María Eugenia. Shaping REDD+: interactions between bilateral and multilateral rulemaking. **Journal of Environmental Law**, [S.L.], v. 34, n. 1, p. 83-106, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jel/eqab025>. Acesso em: 1 abr. 2022.

RODRIGUES, Rafael Jacques; MENDES, Thiago de Araújo. From the Citizen's Constitution to REDD+: Domestic and International Policy Instruments Intersecting Climate Change and Forestry in Brazil from 1988 to 2018. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - Rppi**, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 50-73, 13 nov. 2019.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n2.47942>. Acesso em: 10 abr. 2022

SANTOS, Daniel; SALOMÃO, Rodney; VERÍSSIMO, Adalberto. **Fatos da Amazônia 2021**. [S.L.]: Imazon, 2021. 86 p. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-20211.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

SALLES, Ricardo. **Discurso Oficial do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles na Plenária da COP 25 de Madri (COP 25)**. Madri, UNFCCC, 10 dez. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/salles-cobra-implementacao-do-acordo-de-paris-na-cop-25>. Acesso em: 5 abr. 2022.

SALLES, Ricardo. **Entrevista de Ricardo Salles a Revista Valor Econômico durante a COP 25**. Entrevistadora: Daniela Chiaretti. Madri: Valor Econômico, 4 dez. 2019a. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/04/brasil-quer-monetizar-ativos-florestais-na-conferencia-do-clima.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SINGER, Benjamin; GIESSEN, Lukas. Towards a donut regime? Domestic actors, climatization, and the hollowing-out of the international forests regime in the Anthropocene. **Forest Policy And Economics**, [S.L.], v. 79, p. 69-79, jun. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2016.11.006>. Acesso em: 1 nov. 2021.

SILVEIRA, Mariana Balau. De Copenhagen a Paris: a evolução do BASIC no complexo de regime de mudanças climáticas. **Brazilian Journal Of International Relations**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 384-405, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2019.v8n2.08.p384>. Acesso em: 11 mar. 2022.

SMOUTS, M-C. The issue of an International Forest Regime. **The International Forestry Review**, [S.L.], v. 10, n. 3, p. 429-432, Não é um mês valido! 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/43739778>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SOTIROV, Metodi *et al.* International Forest Governance and Policy: institutional architecture and pathways of influence in global sustainability. **Sustainability**, [S.L.], v. 12, n. 17, p. 1-25, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/17/7010/htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

STRECK, Charlotte; SCHOLZ, Sebastian M.. The Role of Forests in Global Climate Change: Whence We Come and Where We Go. **International Affairs**, Oxford, v. 82, n. 2, p. 861-879, 1 set. 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3874204>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SOCIEDADE civil brasileira e internacional denunciam que a inserção das florestas em mercados pode hipotecar as terras e territórios dos países do sul global. **Carta de Belém**, 09 dez. 2019. Disponível em: <https://www.cartadebelem.org.br/sociedade-civil-brasileira-e-internacional-se-mobiliz>

a-frente-aos-offsets-florestais-e-levantam-preocupacoes-com-o-artigo-6/. Acesso em: 15 abr. 2022.

TEIXEIRA, Izabella. **Discurso Oficial da Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira na COP 20 de Lima (COP 20/CMP 10)**. Lima, UNFCCC, 10 dez. 2014. Disponível em: <http://simat.mma.gov.br/acomweb/Media/Documentos/042c8320-5f65-4006-a.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes; PESSOA, Zoraide Souza. Regime internacional de mudanças climáticas: um olhar sobre Brasil e México. **Revista Contraponto**, Natal, v. 8, n. 1, p. 7-30, jul. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/contraponto/article/view/111112/63840>. Acesso em: 6 mar. 2022.

TOLEDO, Bruno. **COP 19: Os Resultados**. Observatório do Clima, 07 jan 2015. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/cop-19-os-resultados-2/>. Acesso em: 1 mai. 2021.

TONI, Ana; MELLO, Fatima. **De Varsóvia a Lima: Onde estamos, o que virá a seguir e o que pode colocar a América Latina na agenda**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (Fes) Brasil, 2014. 20 p. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10979.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. **Apoio da União Europeia aos países produtores de madeira ao abrigo do plano de ação FLEGT**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015. 50 p. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_13/SR_FLEGT_PT.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

THE WORLD BANK. Mozambique Becomes First Country To Receive Emission Reductions Payments From Forest Carbon Partnership Facility. Outubro de 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/10/15/mozambique-becomes-first-country-to-receive-emission-reductions-payments-from-forest-carbon-partnership-facility>. Acesso em: 01 abr. 2022.

THUSWOHL, Maurício. Reta final da COP-20 pode abraçar proposta brasileira. **O Eco**. [S.L.], 10 dez. 2014. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/28824-reta-final-da-cop-20-pode-abracar-proposta-brasileira/> Acesso em: 5 abr. 2022.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME — UNEP. **Convention On Biological Diversity**., Rio de Janeiro, 15 de julho de 1992. Disponível em: <https://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-42>. Acesso em: 20 mar 2021.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **21º Conference of the Parties**. Acordo de Paris, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-08/Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 03 de junho de 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **Conference of The Parties, 11th session**. Item 6 of the provisional agenda - Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action, 11 nov. 2005. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **Decision 16/CMP 1**. Land Use, Land Use Change and Forestry. UNFCCC – Kyoto Protocol, 2006a. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a03.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2021.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **Decisions adopted by the Conference of the Parties**. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. 2010. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/cop_11/application/pdf/cmp1_02_lulucf.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **Glasgow leaders' declaration on forests and land use**. 2 nov. 2021. Disponível em: <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>. Acesso em: 5 abr. 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **Submission from Brazil**. Positive incentives for voluntary action in developing countries to address climate change: Brazilian perspective on reducing emissions from deforestation. 2006b. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/wp_21_braz.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **The Rio Conventions: Action on Adaptation**. 2012. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/publications/rio_20_adaptation_brochure.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **The Paris Agreement**. 2015. Disponível em: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php. Acesso em: 22 mar. 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE — UNFCCC. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

UNITED NATIONS FORUM FOR FORESTS – UNFF. **Recent Developments in Existing Forest-Related Instruments, Agreements and Process - Working Draft** In: Background Document No. 2 - AHEG/PARAM. Nova York, Setembro de 2004.

Disponível em:

https://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2015/06/Intl_Forest_Policy_instruments_agreements.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

UNITED NATIONS FORUM FOR FORESTS – UNFF. **United Nations Strategic Plan For Forests 2030: Briefing Note**. 2019. Disponível em:

https://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2017/09/UNSPF-Briefing_Note.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021

VENTURA, Luiz. Decreto de Bolsonaro acaba com o Conade e mais 700 conselhos.

Estadão. São Paulo, 12 abr. 2019. Disponível em:

<https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/decreto-de-bolsonaro-acaba-com-o-conade-e-mais-700-conselhos/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

VIOLA, Eduardo. Brazil in the context of global governance politics and climate change, 1989-2003. **Ambiente & Sociedade**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 27-46, jun. 2004.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/asoc/a/HPDTmyxQG7N5ZcQtCh76XrD/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 04 abr. 2022.

VIOLA, Eduardo. O REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA E O BRASIL. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25-45, out. 2002. Mensal. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/jf4CkyjgTkKh3CV6hF7hXTS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2022.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. **Brazil and Climate Change: beyond the amazon**. Nova York: Routledge, 2017. 213 p.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION — WMO. **WMO Greenhouse Gas Bulletin: Another Year, Another Record**. 2021. Disponível em:

<https://public.wmo.int/en/media/press-release/greenhouse-gas-bulletin-another-year-another-record#:~:text=The%20Bulletin%20shows%20that%20from,WMO's%20Global%20Atmosphere%20Watch%20network>; Acesso em: 17 fev. 2021.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE - WWF. **We Need to Safeguard our Forests**, 2021. Disponível em: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/forests_practice/.

Acesso em: 10 abr 2021.

VIJGE, Marjanneke. **Carbonizing forest governance: analyzing the consequences of redd+ for multilevel forest governance**. 2016. 178 f. Tese (Doutorado) - Curso de Environmental Policy, Wageningen University, Wageningen, 2016. Disponível em:

<https://edepot.wur.nl/376514>. Acesso em: 5 mar. 2022.