

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FRANCISCA MARQUES FALCETTA

**PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS
(IPCC): FERRAMENTA DE MITIGAÇÃO DA CRISE CLIMÁTICA OU
PERPETUADOR DA HEGEMONIA?**

Porto Alegre

2023

FRANCISCA MARQUES FALCETTA

**PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS
(IPCC): FERRAMENTA DE MITIGAÇÃO DA CRISE CLIMÁTICA OU
PERPETUADOR DA HEGEMONIA?**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

Porto Alegre

2023

AGRADECIMENTOS

Escrever os agradecimentos foi, literalmente, a última ação que tive neste trabalho, antes de ser enviado a banca. É catártico “terminar” um TCC, significa o fim de um ciclo. O fim de uma parte da vida e começo de outra. Representa o término da minha graduação na UFRGS, um espaço que me acolheu por tanto tempo e formou grande parte do indivíduo que sou hoje. A isso, agradeço a todos os professores e professoras que fizeram parte da minha trajetória acadêmica e que perpetuam o grau de excelência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Obrigada ao Professor Orientador, Prof. Dr. Guilherme Ziebell, que acompanhou a estruturação deste trabalho desde seus primórdios, me ouviu, me aconselhou e me guiou neste processo difícil que é produzir um TCC. Considero-o um catedrático exemplar. Com sua orientação, acreditei ser possível concluir este trabalho e, principalmente, que eu seria capaz de fazê-lo. Meus sinceros e significativos agradecimentos.

A UFRGS foi um ambiente em que fiz grandes amigos, que me acompanharam em momentos de euforia e em momentos de crise. Entre eles Manuella, minha fiel escudeira, que sempre esteve do meu lado quando eu precisei, e quando eu não precisei. Com ela, vi que era possível escrever um TCC, trabalhar oito horas por dia e manter um equilíbrio na vida pessoal. Obrigada por nunca me abandonar. Giuseppe, de quem múltiplas vezes busquei um abraço e compus sua “assembleia consultiva”, assim como ele compôs a minha, me ajudando em decisões fáceis e difíceis. Obrigada pela paciência em meus sumiços de fazer TCC. Ao Lisboa, que me fez rir, me escutou, me entendeu. Andou de mãos dadas comigo nos corredores da Faculdade de Ciências Econômicas. Sua existência torna minha vida mais alegre. Agradeço ao Leo, meu amigo que os Projetos de Extensão da UFRGS e encontros acadêmicos dos cursos de Relações Internacionais permitiram fazer. Sinto saudades enquanto está do outro lado do oceano.

Além disso, também tive amigos fundamentais que conheci e representaram minha base ao escrever este TCC. Obrigada ao Ortiz, ao Gabriel e ao Guilherme por me abraçarem em momentos que chorei de estresse, e me fazerem rir quando precisei. Vocês são minha família fora de casa. Obrigada a Catharina, minha amiga, que, não apenas fez o TCC no mesmo semestre que eu, mas também escolheu o IPCC como sua temática de análise. Nossas conversas e nossos treinos juntos me fazem querer sempre evoluir e ser melhor no que faço. Obrigada ao Augusto, por me colocar sempre para cima, cantar comigo alto no carro e compartilhar suas opiniões e ideias comigo. Gostaria de agradecer ao Vitor, que viu de perto meu nervosismo em escrever o TCC, e me acolheu. Sem seu café noturno, sua crença de que eu seria capaz e,

principalmente, sua gentileza e paciência, talvez eu nunca tivesse terminado este trabalho. Obrigada por confiar a mim seu amor e carinho.

Por fim, dedico este trabalho a minha irmã, que me mostrou que a vida apresenta desafios imensamente maiores do que escrever um TCC. Giovanna é uma mulher incrível, dedicada, que serve como inspiração constante para mim. Agradeço a minha mãe, Elaine, que me aguentou nas variações de humor e choros de cansaço ao fazer este trabalho. Eu me tornei o que sou hoje porque ela abriu caminhos para que eu existisse e em desenvolvesse. Também agradeço ao meu pai, Flávio, e ao meu irmão, Angelo, por me acompanharem com afeto, mesmo que de longe, neste processo. Concluo esta seção agradecendo a todos que me auxiliaram e apoiaram na composição deste trabalho, indiretamente e diretamente.

RESUMO

Este projeto tem como tema a contribuição do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e seu papel como Organização Intergovernamental (OIGs) na manutenção ou reformulação da Ordem Mundial. Em relação a este tema, percebe-se que mudanças drásticas no cenário climático acometem o século XXI e o futuro da humanidade, e, logo, também há diversas maneiras de documentar este tópico e o comunicar à comunidade internacional. Diante disso, a pergunta que orienta a pesquisa é a seguinte: a estrutura interna do IPCC cria um espaço - em sua representação acadêmica, edição e produção dos relatórios - que permite que tópicos referentes ao Sul Global sejam representados para que, portanto, sejam futuramente discutidos, ou perpetua a dominância de temas referentes ao Norte Global, reproduzindo a estrutura de poder do Sistema Internacional, sem permitir a discussão sobre responsabilização e políticas efetivas de combate à crise climática? Como hipótese de trabalho tem-se que a microestrutura do IPCC perpetua as relações desiguais de poder na macroestrutura das relações internacionais devido à - e por meio de - sua ordem e composição interna próprias, ao invés de trazer um espaço homogêneo de debate e diálogo entre os países do Norte Global e os do Sul Global. O objetivo geral da pesquisa, assim, é analisar o funcionamento do IPCC e a efetividade de sua estrutura no combate às mudanças climáticas no século XXI pela ótica do Sul Global, visando compreender se esta Organização Intergovernamental vigora como perpetuadora das estruturas de poder do Sistema Internacional ou como campo de debate que proporciona espaços de fala aos países do Sul Global, e age conforme seus interesses, em relação às mudanças climáticas. Para atingir seus resultados, a pesquisa adota a Teoria Crítica, utilizando das leituras de Robert Cox, juntamente aos conceitos de “climático múltiplo” e “climático singular”, de Livingston, Lovbrand e Olsson compreendendo os tipos de abordagens possíveis sobre as mudanças climáticas. Como resultado da pesquisa, tem-se que o IPCC, atualmente, apresenta um papel híbrido frente à hegemonia climática internacional. Ou seja, permitiu adequar-se à contemporaneidade, entretanto, segue apresentando desigualdades em sua estrutura.

Palavras-chave: IPCC; Mudanças climáticas; Hegemonia;

ABSTRACT

This project has as its theme the contribution of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and its role as an Intergovernmental Organization (IGOs) in maintaining or reshaping the world order. In relation to this theme, it is evident that drastic changes in the climate scenario are affecting the 21st century and the future of humanity, and therefore, there are also various ways to document this topic and communicate it to the international community. In light of this, the research question guiding this study is as follows: Does the internal structure of the IPCC create a space – in its academic representation, editing, and production of reports – that allows topics related to the Global South to be represented so that they can be discussed in the future, or does it perpetuate the dominance of issues related to the Global North, reproducing the power structure of the International System without allowing for a discussion of accountability and effective policies to combat the climate crisis? The working hypothesis is that the microstructure of the IPCC perpetuates unequal power relations within the macrostructure of international relations, due to and through its own internal order and composition, instead of providing a homogeneous space for debate and dialogue between the developed countries of the Global North and the Global South. The general objective of the research is therefore to analyze the functioning of the IPCC and the effectiveness of its structure in addressing climate change in the 21st century from the perspective of the Global South, aiming to understand whether this Intergovernmental Organization functions as a perpetuator of the power structures of the International System or as a field of debate that provides speaking opportunities for countries of the Global South and acts in accordance with their interests in relation to climate change. To achieve its results, the research adopts Critical Theory, using the readings of Robert Cox, along with the concepts of "climatic pluralism" and "climatic singularism" from Livingston, Lovbrand, and Olsson, understanding the possible approaches to climate change. The research findings indicate that the IPCC currently plays a hybrid role in the face of international climate hegemony. In other words, it has managed to adapt to contemporary circumstances; however, it still exhibits inequalities in its structure.

Keywords: IPCC; Climate change; Hegemony;

RÉSUMÉ

Ce projet a pour thème la contribution du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et son rôle en tant qu'Organisation intergouvernementale (OIGs) dans le maintien ou la refonte de l'ordre mondial. En lien avec ce thème, on constate que des changements drastiques dans le paysage climatique affectent le XXI^e siècle et l'avenir de l'humanité, et, par conséquent, il existe également plusieurs façons de documenter ce sujet et de le communiquer à la communauté internationale. Dans ce contexte, la question qui guide la recherche est la suivante : La structure interne du GIEC crée-t-elle un espace - dans sa représentation académique, l'édition et la production des rapports - permettant que des sujets liés au Sud Global soient représentés pour qu'ils puissent ainsi être discutés ultérieurement, ou perpétue-t-elle la domination des questions liées au Nord Global, reproduisant la structure de pouvoir du Système international, sans permettre la discussion sur la responsabilité et les politiques efficaces de lutte contre la crise climatique ? Comme hypothèse de travail, on peut concevoir que la microstructure que la microstructure du GIEC perpétue les relations inégales de pouvoir dans la macrostructure des relations internationales en raison de et par le biais de son propre ordre et composition internes, au lieu de créer un espace homogène de débat et de dialogue entre les pays développés du Nord Global et du Sud Global. L'objectif général de la recherche est donc d'analyser le fonctionnement du GIEC et l'efficacité de sa structure dans la lutte contre les changements climatiques au XXI^e siècle du point de vue du Sud Global, en vue de comprendre si cette Organisation intergouvernementale agit en tant que perpétratrice des structures de pouvoir du Système international ou en tant que champ de débat offrant des espaces de parole aux pays du Sud Global, et agit conformément à leurs intérêts en matière de changements climatiques. Pour atteindre ses résultats, la recherche adopte la Théorie critique, en utilisant les lectures de Robert Cox, ainsi que les concepts de "pluralisme climatique" et de "singularité climatique" de Livingston, Lovbrand et Olsson, comprenant les différents types d'approches possibles pour aborder les changements climatiques. Les résultats de la recherche indiquent que le GIEC joue actuellement un rôle hybride face à l'hégémonie climatique internationale. Autrement dit, il s'est adapté à la contemporanéité, mais il continue de présenter des inégalités dans sa structure.

Mots-clés: GIEC; Changements climatiques; Hégémonie;

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura do IPCC	49
Figura 2 – Processo para a preparação dos Relatórios de Análise	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AGGG	Grupo Consultivo de Gases de Efeito Estufa ou <i>Advisory Group on Greenhouse Gases</i>
AL	Autor Líder
ALC	Autor Líder Coordenador
AL	Autores Líderes
COP	Conferência das Partes
CO ₂	Dióxido de Carbono
RA	Relatório de Avaliação
RE	Editor de Revisão
GT	Grupo de Trabalho
ICSU	Conselho Internacional de Ciência ou <i>International Science Council</i>
IPCC	Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas ou <i>Intergovernmental Panel of Climate Change</i>
MIA	Modelos de Avaliação Integrada ou <i>Integrated Assessment Models</i>
OI	Organização Internacional
OIG	Organização Intergovernamental
ONGI	Organizações Não Governamentais Internacionais
OMM	Organização Meteorológica Mundial ou <i>World Meteorological Organization (WMO)</i>
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente ou <i>United Nations Environment Programme (UNEP)</i>
PPC	Paridade do Poder de Compra
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima ou <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A TEORIA CRÍTICA	20
2.1. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA TEORIA CRÍTICA.....	20
2.2 DE CLIMÁTICO MÚLTIPLO A CLIMÁTICO SINGULAR	32
3 O IPCC	38
3.1 A ORIGEM DO IPCC.....	38
3.2 IPCC: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	46
4 O IPCC COMO FERRAMENTA DE COMBATE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO SUL GLOBAL	55
4.1 OS TRÊS PILARES DO IPCC: NEUTRO, POLITICAMENTE RELEVANTE E NÃO PRESCRITIVO	55
4.2 REPRESENTATIVIDADE AUTORAL NO IPCC	69
CONCLUSÃO.....	81
REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema central a contribuição do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e seu papel como Organização Intergovernamental (OIGs) na manutenção ou reformulação da ordem mundial. Mudanças drásticas no aumento da temperatura mundial e nível do mar, desequilíbrios drásticos em biomas naturais e a intensificação dos desastres naturais são um tópico recorrente em noticiários, cúpulas internacionais, como a 27ª Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas (COP 27), e frequente até mesmo a nível pessoal. O século XXI vem sendo demarcado pela crise climática, reflexo crescente das primeiras alterações antropológicas significativas datadas da Segunda Revolução Industrial (século XIX), com o aumento da emissão de gás carbônico na atmosfera (AGRAWALA, 1997). A humanidade tem visto crescer cada vez mais a pressão para a se reorganizar, considerando os efeitos da crise climática, para além de disputas por recursos ou territórios. O cenário atual em que se baseiam as prospecções futuras, com o aumento de alguns graus na temperatura do planeta, dentro de alguns anos, pode mudar drasticamente.

Entretanto, as mudanças climáticas não surgem como tópico uniforme nos debates internacionais. O aspecto multifacetado do tema permite abordagens divergentes, assim como perspectivas dissemelhantes. Sua base institucional de cooperação global é demarcada por Organizações Internacionais, especialmente em conferências onusianas, e também reforçada em tratados multilaterais (BOLIN, 2007; IPCC, 2022a). O debate sobre o cenário de crise climática e como este afeta o globo é formulado gradualmente por meio das ferramentas de negociação e diálogo internacional. A própria responsabilização para com a emissão de carbono e com o aumento da temperatura média global, apesar de, atualmente, estes tópicos ocuparem um espaço substancial e constantemente assinalado, nem sempre ocupam local de importância (REDCLIFT; SAGE, 1998).

Primeiramente, um plano ou organização internacional para debater as crises climáticas deve considerar a complexidade dos interesses nacionais, assim como a necessidade de uma cooperação multiestatal. Portanto, observa-se que o combate às mudanças climáticas não pode ser tratado unicamente pela perspectiva de um Estado ou grupo seleto de Estados (BOLIN, 2007; SIEBENHÜNER, 2003). Em segundo lugar, há relações de desequilíbrio entre a emissão de gases efeito estufa e vulnerabilidade no cenário das mudanças climáticas no globo. Historicamente, os países do Norte Global representam a grande maioria das emissões de gases na atmosfera, acelerando o aquecimento global e, portanto, a crise climática, enquanto o Sul Global enfrenta maior fragilidade estrutural, econômica e social em conduzir os reflexos climáticos (REDCLIFT; SAGE, 1998). Entre a polaridade entre Sul e Norte Global, emissões

e consequências, desenvolvimento e mitigação, as Organizações Internacionais surgem como a ferramenta ideal para um debate tão diverso, que alcance cada aspecto múltiplo e permita a representação de cada Estado de maneira singular (BOLIN, 2007). Deve-se notar que a denominação utilizada para caracterizar o Sul Global tem enfoque nos Estados e comunidades internacionais marginalizados e periféricos, ou semiperiféricos do Sistema Internacional. Estes Estados se encontram em vulnerabilidade climática significativa, devido a seu cenário nacional econômico, político e social, e dificuldade em coordenar ações que amenizem os impactos climáticos. Ou seja, se caracteriza como conceito geopolítico, e não apenas geográfico. O conceito de Sul Global está em constante transformação devido as mudanças de polos de poder do século XXI, assim como níveis de emissão de gases efeito estufa e poluição, e países que anteriormente eram considerados “em desenvolvimento” ou do Terceiro Mundo, como a República Popular da China podem não mais ser caracterizados como membros do Sul Global.

A preocupação internacional sobre as mudanças climáticas surgiu na década de 1980 – mesmo havendo registros do tema datados do século XIX – quando alterações significativas na temperatura, nebulosidade e precipitação atmosféricas passam a ser relatadas. Pesquisas realizadas por instituições científicas regionais surgiam isoladamente, tendo dificuldade de encontrar um espaço multilateral político que permitisse debates globais sobre o tópico (AGRAWALA, 1997). A realização de pesquisas independentes por centros acadêmicos dificulta que o tema de mudanças climáticas tome caráter regional, e, muito menos, internacional. Sem um diálogo entre as fontes de conhecimento, assim como limitações no alinhamento do discurso, a distância entre a temática, o olhar público e a resposta política, aumenta ainda mais.

Neste contexto, em 1988, é criado o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC). Seu surgimento se dá por meio da ação política de dois órgãos internacionais: a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), endossado pela Assembleia Geral da ONU (HULME; MAHONY, 2010). O intuito da criação do IPCC era sistematizar as variadas fontes de conhecimento e embasamentos científicos divergentes que circundavam o debate sobre crises climáticas, homogeneizando a pesquisa e informação. O IPCC, assim, nasceu como um centro de análise de pesquisas de reconhecimento internacional e paraestatal, com o intuito de, por meio de conexões com acadêmicos e cientistas globais, formular relatórios que permitiriam ordenar as pesquisas que estavam sendo realizadas mundialmente sobre o clima, assim como criar uma matriz de embasamento a tomada de decisões por *policy makers* (AGRAWALA, 1997).

A comunicação do IPCC com o universo político torna-se necessária, centralizando as pesquisas científicas sobre mudanças climáticas, visto que um dos objetivos do painel seria informar, de modo confiável, os estudos realizados. Assim, a principal ferramenta do IPCC para notificar a comunidade internacional é baseada nos Relatórios de Avaliação (RAs). O IPCC, por ser o primeiro sistema oficial de informação científica sobre mudanças climáticas em nível global, adota um caráter abrangente em seus relatórios desde seu início. A formulação e publicação de RAs é realizada por três Grupos de Trabalho (GTs), composto por cientistas, sem representação governamental direta, com atribuições distintas: Grupo de Trabalho I (GT I), sobre a ciência física das mudanças climáticas; Grupo de Trabalho II (GT II), sobre os impactos e vulnerabilidade; Grupo de Trabalho III (GT III), sobre a mitigação à crise climáticas. Atualmente, 6 relatórios já foram publicados pelo painel, sendo os relatórios tendo o período para sua produção e divulgação entre 5 a 7 anos, não há data precisa para estes processos, já que podem variar de um relatório para outro (IPCC, 2022c). A publicação dos RAs pelo IPCC possui centralidade em acordos internacionais sobre o clima, painéis mundiais e encontros promovidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). O IPCC não produz pesquisas próprias, entretanto, seu corpo de cientistas realiza a seleção de publicações verossímeis e relevantes ao debate internacional sobre mudanças climáticas (IPCC, 2022b). Por meio da reunião das pesquisas selecionadas, realizada pelos editores do relatório, a publicação será avaliada, revisada por especialistas e representantes governamentais do Painel e, por fim, aprovada ou negada pelos Estados-membros do IPCC durante a Plenária do IPCC (IPCC, 1999).

Os cientistas editores do IPCC são nominados por seu Estado e o Painel do IPCC, em sua fórmula original, intenciona reunir cientistas do globo de forma equânime, para promover a pesquisa e a formulação dos relatórios para a comunidade internacional. Entretanto o painel já sofreu diversas críticas internacionais pela falta de diversidade e inclusão em seu corpo de trabalho, sendo apontado como perpetuador das estruturas de poder do *status quo internacional* e funcionando como um cordão de segurança para pesquisadores e pesquisas do Sul Global (KETCHAM, 2022).

Diante de tal contexto, este trabalho busca responder à seguinte pergunta: A estrutura interna do IPCC cria um espaço - em sua representação acadêmica, edição e produção dos relatórios - que permite que tópicos referentes ao Sul Global sejam representados para que, portanto, sejam futuramente discutidos, ou perpetua a dominância de temas referentes ao Norte Global, reproduzindo a estrutura de poder do Sistema Internacional, sem permitir a discussão sobre responsabilização e políticas efetivas de combate à crise climática? A hipótese do trabalho

que orienta esta pesquisa é de que a microestrutura do IPCC perpetua as relações desiguais de poder observadas na macroestrutura das Relações Internacionais, devido a (e por meio de) sua ordem e composição interna própria, ao invés de trazer um espaço homogêneo de debate e diálogo entre os países desenvolvidos Norte Global e Sul Global.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o funcionamento do IPCC e a efetividade de sua estrutura no combate às mudanças climáticas no século XXI pela ótica do Sul Global, visando compreender se esta Organização Intergovernamental vigora como perpetuadora das estruturas de poder do Sistema Internacional ou como campo de debate que proporciona espaços de fala aos países do Sul Global, e age conforme seus interesses, em relação às mudanças climáticas. Portanto, é possível definir três objetivos específicos tangentes ao objetivo principal. Em primeiro lugar, analisar o IPCC a partir da Teoria Crítica de Relações Internacionais, mapeando seu funcionamento no Sistema Internacional. Em segundo lugar, compreender a estrutura interna e corpo científico do IPCC e como estes influenciam na formulação de políticas globais de combate às mudanças climáticas e na tomada de decisões estatais. Por fim, entender como a formulação e seleção do conteúdo para os RAs, assim como os temas presentes em suas edições finais para publicação, permitem a identificação e representação, ou não, do Sul Global, e como auxilia na compreensão do cenário do Sul Global e Norte Global em relação as mudanças climáticas. Portanto, observar por meio desta dimensão, se a OIG possibilita espaço para debates, posteriormente as publicações dos Ras, ou apenas reforça as estruturas de poder.

Em termos teóricos, o trabalho se apoia nas análises realizadas pelo internacionalista canadense Robert W. Cox sobre as Organizações Internacionais por meio da Teoria Crítica, em publicações como *“The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization”* (1994) e *“Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”* (1981). A Teoria Crítica de Relações Internacionais, tem com intuito de observar de forma crítica, neste caso, o IPCC, e se questiona como está se instituiu e passa por mudanças reais, expondo as alternativas possíveis à ordem, ao invés de a compreender como pré-existente e imutável ao cenário analisado, como fazem as teorias chamadas por Cox (1994) de “solução de problemas”.

Devido ao tópico de mudanças climáticas e sua responsabilização ser foco temático do trabalho, também serão utilizados os conceitos, trazidos por Jasmine Livingston, Eva Lovbrand e Johanna Olsson, de “climático múltiplo” e “climático singular” (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). A ideia de “climático múltiplo”, reconhece que a multiplicidade das mudanças climáticas deve ser combatida de forma policêntrica, havendo

responsabilizações estatais distintas e a necessidade de vozes plurais no debate, sem desconsiderar uma cooperação global, mas de forma heterogênea, com fronts de atuação divergentes. Já o conceito de “climático singular”, considera que as mudanças climáticas são identificadas como uma “caixa preta”, em que, apesar das diferentes realidades, o combate a elas deve ser observado com uma agenda singular e um desafio global unitário (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018).

Estas denominações são utilizadas para compreender a responsabilização política gerada pelo IPCC a partir destes dois conceitos, e observar de que forma o órgão intergovernamental desenvolve um debate universal e multifacetado. Segundo as autoras, há uma vulnerabilidade sociológica, econômica e estrutural proporcionada pelas mudanças climáticas que vem se acirrando entre o Sul Global (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Cada vez mais, este tema toma a centralidade das mesas de negociação internacional, no escopo econômico, social e geopolítico. Entretanto, não há uma formulação uniforme sobre como enfrentar e mitigar as mudanças climáticas. Esta incoerência entre diálogo e ações políticas é possível ser encontrada, por exemplo, na saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, em 2017, encabeçada pelo Ex-Presidente Donald Trump, ou no comprometimento chinês, em 2022, com a diminuição das emissões de carbono, apontada pela comunidade científica internacional como insuficiente (DAVIDSON, 2022). A importância do diálogo sobre as crises climáticas já é reconhecida, entretanto, deve-se observar se as ações políticas internacionais estão alinhadas com os dados revelados nos relatórios e descobertas científicas exibidas.

Em termos metodológicos, a análise deste trabalho será feita a partir de duas dimensões, com lentes quantitativos e qualitativos: contextualização histórica, geopolítica e estrutural do IPCC; participação dos cientistas de Estados-nação do Norte e Sul Global na formulação dos RAs. Inicialmente, será analisado o surgimento do IPCC e sua base histórica e material, a partir da análise da Resolução 43/53 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 6 de dezembro de 1988, assim como o contexto geopolítico internacional da época, que levou à sua criação, por meio da observação qualitativa das relações entre Estados-nação e ONU (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Também será levada em conta a reformulação da estrutura interna do IPCC, por exemplo, a criação do Comitê Especial para Participação de Países em Desenvolvimento, de 1989, para aumentar a participação ativa de países em desenvolvimento na produção dos relatórios e Grupos de Trabalho (AGRAWALA, 1997).

Em segundo lugar, a própria participação dos Estados-nação marginalizados será observada, não apenas de forma quantitativa, com número de cientistas nacionais na produção dos RAs ou presença em painéis, mas de forma qualitativa, mapeando quais mudanças foram

trazidas e, principalmente, se a presença relevante de cientistas do Sul Global influencia, ou mesmo define, a formulação dos Relatórios de Avaliação. É necessário observar que o segundo e o terceiro níveis analíticos estão intimamente relacionados, sendo o contexto histórico fundamental para compreender a premissa das Teorias Críticas de “para quem e para quê” (COX, 1981). Por fim, será considerada a influência dos Relatórios de Avaliação na tomada de decisões e a formulação de políticas públicas internacionais – por meio de tratados climáticos, como o Acordo de Paris, a Adaptação do Pacto Climático de Glasgow de 2019 – e a presença do IPCC em encontros internacionais, como durante as Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e os COPs (Conferência das Partes) para observar o IPCC em seu campo de ação. Deve-se ressaltar que, neste trabalho, será dado enfoque apenas aos Grupos de Trabalho II e III (impactos e vulnerabilidade; mitigação). Esta escolha foi realizada devido ao teor político e sociológico da temática dos respectivos grupos, bem como porque o Grupo de Trabalho I (ciência física das mudanças climáticas) tende a ganhar maior destaque do cenário acadêmico, por suas implicações técnicas. Uma vez que tenham sido desenvolvidos os três níveis apresentados, espera-se ser possível avaliar a hipótese de trabalho estabelecida. Cabe apontar a limitação de referências bibliográficas encontradas sobre o IPCC e suas influências no Sistema Internacional produzidas por autores do Sul Global, portanto, devido à escassez de fontes, há uma predominância de pesquisas e publicações, com a temática IPCC e sua influência do Sul Global, de cientistas do Norte Global.

A justificativa para a estruturação deste trabalho e escolha desta temática deve ser dividida em dois níveis: o acadêmico e o social, intrínsecos, e o nível pessoal. No valor acadêmico, acredita-se que há um avanço nos debates e pesquisas realizadas sobre as mudanças climáticas em nível global, influenciados pela contemporaneidade do sistema internacional e pelos novos elementos presentes em seus diálogos (desde novos agentes internacionais, como ONGs, à descoberta de novos dados em relação as mudanças climáticas). A temática de mudanças climáticas vem tomando espaço desde os anos 1980, entretanto, na última década, a elevação de temperatura, o derretimento das calotas polares, o esgotamento dos recursos naturais e as explorações do sistema capitalista tiveram registros recordes e, assim, o tema ganhou maior destaque. Em 1988, o surgimento do IPCC se deu pela necessidade de combate às emissões de gases de efeito estufa, assim como registros dessas variações climáticas por um órgão único, que possibilitaria o debate e a cooperação internacional na mitigação das mudanças climáticas.

Consoante o Sexto Relatório de Avaliação (AR6) do IPCC, lançado em 2021, caso não ocorresse mudanças significativas no modo de produção, na quantidade de emissão de gás

carbônico e no consumo de combustíveis fósseis dentro dos três anos subsequentes, a mitigação da crise climática estaria fadada ao fracasso. Apesar do cenário climático alarmante, os relatórios do IPCC, assim como encontros internacionais realizados para debate das publicações, não parecem estar surtindo o efeito esperado nas ações globais de combate às mudanças climáticas (CARRINGTON, 2023; DAVIDSON, 2022; HARVEY, 2023). Enquanto isso, o Norte Global, maior fonte emissora de gases efeito estufa desde a Segunda Revolução Industrial, não parece realizar alterações estruturais relevantes em seu modo de consumo ou organização política, econômica e social (UDDIN, 2017). Ao mesmo tempo, o Sul Global se encontra, diversas vezes, sem alicerces para reverter os reflexos, já presentes, das mudanças no clima – causados, majoritariamente, pelo Norte Global –, como as inundações no Paquistão e na Nigéria ou o desaparecimento o arquipélago de Tuvalu graças ao aumento do nível do mar. Assim, reforça-se a necessidade de compreender como o funcionamento do IPCC auxilia como ferramenta intergovernamental de combate às mudanças climáticas, tendo como foco o questionamento da estrutura de tomada de decisões, a formulação dos relatórios do IPCC e seus reflexos na política internacional. A academia possui o dever de analisar criticamente as estruturas já estabelecidas. Como defendido por Cox ao utilizar da Teoria Crítica (COX, 1994, p. 101), cabe ao analista questionar a existência da ordem e como se dá essa existência. Deve-se considerar que, ao levantar estes questionamentos sobre o IPCC no âmbito acadêmico, contribuindo com maior profundidade da própria organização, também se leva em conta diretamente a esfera social. É fundamental compreender a estrutura para ser possível mudá-la e torná-la diversificada em sua representatividade. Observar as dificuldades e problemáticas relacionadas ao funcionamento do IPCC não apenas possibilita a expansão de estudos acadêmicos, mas também permite que as lacunas sociais e científicas deixadas pelo painel sejam preenchidas, encontrando-se com o segundo nível (social).

Em terceiro lugar, aponto minhas motivações pessoais. O cenário de mudanças climáticas, como é enfrentado atualmente, é uma pauta política e social nunca vista pelas gerações anteriores. A pandemia do vírus COVID-19 trouxe diversas perdas para a humanidade, e demonstrou o quanto o modo de produção capitalista é insustentável e predatório para o planeta, bem como para existência da própria espécie humana. Enquanto o mundo observava a perda de milhões de vidas, também enxergava o ressurgimento de espécies quase extintas e a diminuição da emissão diária de CO₂ (LE QUÉRÉ et al., 2020). Aqui, não se tem como objetivo romantizar os acontecimentos iniciados em 2020, mas observar que, com uma pequena desaceleração do consumo e da produção capitalista, a ameaça da crise climática retroagiu sutilmente (LE QUÉRÉ et al., 2020). Ao mesmo tempo, com a publicação do AR6, nota-se que

há um longo caminho para a conservação ambiental e mitigação dos impactos das crises climáticas, tendo os países do Sul Global como principais focos de vulnerabilidade global.

Assim, como graduanda de Relações Internacionais, compreendi como fundamental analisar a principal organização intergovernamental na temática de mudanças climáticas e buscar explorar sua estrutura, funcionamento e efetividade. Ainda que o cenário político, social, ambiental e econômico não se mostre esperançoso com os resultados apresentados nos últimos relatórios do IPCC e na simples observação de notícias mundiais, citando o romancista francês Romain Rolland¹, “que o pessimismo do conhecimento não afaste o otimismo da vontade”. [08]

De forma a atingir seus objetivos, o presente trabalho se organiza em três capítulos, além desta introdução e da seção de conclusão. No primeiro capítulo será apresentado o referencial teórico utilizado para a análise do cenário internacional. Inicialmente, será discutida a Teoria Crítica, desenvolvendo como este tipo de lente teórica se apresenta nos debates internacionais do século XXI no que concerne às Organizações Internacionais. Em seguida, serão discutidos os métodos de análise com o intuito de observar como as Organizações Internacionais perpetua ou rompe com as relações de poder presentes no Sistema Internacional, deslocando-se para o IPCC como Organização Internacional, e o foco temático da organização: as crises climáticas. Por fim, o capítulo examina quais aspectos da Teoria Crítica conseguem abordar o IPCC e em quais pontos ela falha em sua análise, buscando mapear de forma ampla o órgão em si nas análises de Relações Internacionais.

No segundo capítulo serão descritos a estrutura e o funcionamento do IPCC, bem como o contexto de seu surgimento, em 1988. Além disso, será realizada uma discussão crítica sobre a relevância dos Grupos de trabalho (corpo científico do IPCC) e sobre como é realizado o processo de escolha para os editores e autores envolvidos na publicação dos Relatórios de Análise. Em seguida, será discutida a composição do corpo científico do IPCC, de forma qualitativa e quantitativa, observando o número de representantes do Sul Global e sua relevância e influência ao longo da história do Painel. A partir disso, serão analisados os reflexos dos relatórios do IPCC em órgãos e encontros internacionais, além das atualizações realizadas pelo Painel para considerar novos agentes e esferas de debate que surgiram devido ao novo cenário da crise climática.

O terceiro capítulo, por sua vez, terá como foco analisar a capacidade do IPCC de influenciar na abertura de espaço para um diálogo sobre o papel do Sul Global e os impactos por ele sofrido em relação as mudanças climáticas. Esta avaliação se dará por meio da análise

¹ Romain Rolland foi filósofo, músico e literário francês da década de 1910.

sobre responsabilização estatal, assim como sobre a tomada de decisões políticas internacionais após a liberação dos Relatórios de Avaliação e as plenárias de debate dos relatórios. Em sua conclusão, há o objetivo de confirmar ou contrapor a hipótese levantada sobre o IPCC como perpetuador das estruturas de poder, ou espaço de diálogo e de novas perspectivas.

2 A TEORIA CRÍTICA

O presente capítulo tem como o objetivo discutir a Teoria Crítica e as análises do pesquisador canadense de relações internacionais Robert Cox sobre Organizações Internacionais. Ao compreender o IPCC como exemplo desta categoria estrutural, é possível estudar como sua organização se encaixa na perpetuação ou não da hegemonia internacional vigente. Também se pretende estudar a temática das crises climáticas por meio das lentes da Teoria Crítica. Além disso, este capítulo também compreende as análises de Jasmine Livingston, Eva Lovbrand e Johanna Olsson (2018), sobre diferentes formas de compreensão das discussões climáticas, amparada nos conceitos de “climático múltiplo” e “climático singular, a fim de entender como o IPCC abarca as temáticas referentes à crise climática, e compreender o espaço/papel do Sul Global na mitigação às mudanças climáticas. Compreende-se que, pertinente à temática central do trabalho, a estrutura e funcionamento do IPCC são expressas entre estes dois polos, múltiplo e singular.

2.1. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA TEORIA CRÍTICA

A origem da Teoria Crítica antecede sua inserção e existência no campo de Relações Internacionais. Suas raízes podem ser encontradas nas análises de Kant, Hegel e Marx, ou até mesmo da filosofia clássica grega, que buscava a autonomia e democracia de sua sociedade por meio da *polis*. Hegel e Marx analisavam as condições sociais por meio do contexto material e histórico, observando as contradições que dinamizavam, mas também fragilizavam o sistema. Os gregos compreendiam a *polis* como uma estrutura de individualidade e autonomia, que poderia estabelecer a democracia e justiça (DEVETAK, 2005). Devetak (2005, p. 138), apesar de considerar tanto a filosofia grega quanto Kant, Marx e Hegel fundamentais no mapeando das origens da Teoria Crítica, aponta a Escola de Frankfurt com maior destaque para o desenvolvimento de suas análises no século XX.

A Escola de Frankfurt nasce com o intuito de, não apenas identificar as formas de dominação estruturais, mas também as superar, compreendendo as formas de transformação e emancipação social (DEVETAK, 2005). O movimento crítico dentro da Escola de Frankfurt tem sua origem na década de 1920, na Alemanha, mais especificamente, na Universidade de Frankfurt (CORRADETTI, 2017). O grupo de intelectuais que formava o Instituto de Pesquisa Social, fundado em 1923, – e, a partir do qual, se organizou a Escola de Frankfurt –, estudava os movimentos sociais e políticos europeus após o fim da Primeira Guerra Mundial, com enfoque nos movimentos operários previstos por Marx. Apesar de sua base marxista, a Escola de Frankfurt interrelacionava campos intelectuais distintos, utilizando desde ferramentas

psicanalíticas até sociológicas (CORRADETTI, 2017). Assim, a Escola de Frankfurt nasce como um movimento filosófico e sociológico que dará origem à Teoria Crítica e será utilizado globalmente para teorizar sobre outros cenários sociais. Esta linha de análise observa a sociedade por meio de suas características históricas e de desenvolvimento, assim como introduzido por Marx e Hegel, e observa criticamente a estrutura em que ocorrem as desigualdades, com o intuito de alterá-la (DEVETAK, 2005; ROACH, 2007). Rapidamente a Escola de Frankfurt expandiu suas discussões, centradas no movimento operário europeu e nos motivos pelos quais as previsões realizadas por Marx não se concretizaram, para outras áreas de análise. A vastidão de ferramentas exploradas no Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, assim como sua perspectiva crítica às estruturas de poder, permite a utilização da Teoria Crítica em movimentos sociais diversos (CORRADETTI, 2017). Logo, a sociedade em si torna-se o objeto de análise da Escola de Frankfurt e, por consequência, da Teoria Crítica (DEVETAK, 2005).

As influências hegelianas, marxistas e kantianas sobre a Escola de Frankfurt incorporaram às análises teóricas uma importante característica sobre a teoria em si: a Teoria Crítica deve ser autorreflexiva (DEVETAK, 2005). Max Horkheimer, um dos membros fundadores da Escola de Frankfurt, em seus debates, trazia o questionamento sobre “o que é Teoria”, forma que inicia o texto “Teoria Tradicional e Teoria Crítica” (1980) (HORKHEIMER, 1980). Kant, um dos principais acadêmicos influenciadores da Escola de Frankfurt, aponta como fundamental compreender as reflexões, que podem ser trazidas por uma análise, bem como seus limites. Ou seja, ao teorizar sobre um cenário, o teórico não se apresenta como onipotente e onipresente perante seu objeto de análise (HORKHEIMER, 1980). Marx e Hegel observam que todas as análises e, portanto, seus analistas, são condicionados por fatores materiais e históricos (DEVETAK, 2005). Estas influências auxiliam a compreender a relação entre o teórico, o objeto de análise e a teoria. A fim de localizar o papel do teórico em sua análise, Horkheimer (1980) realiza uma diferenciação entre Teorias Clássicas e Teorias Críticas. Em Teorias Clássicas, o analista se distancia, como que se retirasse, do objeto de análise em si. Todo julgamento, crença ou moral pessoal que o teórico possa atribuir sobre o seu objeto de análise deve ser ignorado, para que este seja observado de forma objetiva e livre de valores (DEVETAK, 2005; HORKHEIMER, 1980). A Teoria Crítica entra em contraste à Teoria Clássica, visto que desconsidera a existência de uma análise neutra. Segundo Devetak (2005), a Teoria Crítica não apenas observa um objeto, mas também pode agir como força interna a estimular suas mudanças.

Ao observar a teoria como feita por um indivíduo que carrega seus contextos sociais, econômico e político próprio, a Teoria Crítica permite que se observe além do objeto ou da análise, mas também leva em conta quem a está fazendo, qual a funcionalidade e objetivo da análise sendo feita e da teoria utilizada (DEVETAK, 2005). As teorias não funcionam mais apenas como uma lente ao observar um cenário, mas uma peça ativa no tabuleiro, que pode executar mudanças no jogo. A Teoria Crítica, portanto, propõe-se a questionar cenários e romper com suas estruturas de desigualdade e injustiça, ao invés de simplesmente explicar a existência deste cenário – uma situação histórica concreta – (HORKHEIMER, 1980). A Teoria Crítica, diferente das Teorias Clássicas, propõe uma força transformadora por meio da análise (DEVETAK, 2005; HORKHEIMER, 1980). Pode-se dizer, portanto, que a Teoria Crítica, originária da Escola de Frankfurt tem, em seu cerne, a busca pelo aprimoramento da vida humana por meio da abolição de injustiças (DEVETAK, 2005; HUMRICH, 2014).

A extensão da análise da Escola de Frankfurt não atinge o campo das Relações Internacionais. Entretanto, como mencionado anteriormente, a Teoria Crítica é englobada por diversos campos de pesquisa. Devido à capacidade da Teoria Crítica de indagar sobre a formação dos próprios meios de dominação, sua utilização refletiu também na área de Relações Internacionais (DEVETAK, 2005). Em Relações Internacionais, a Teoria Crítica é absorvida e utilizada como lente para analisar a desigualdade e hegemonia social em cenário global, agregando o nível político aos estudos críticos (DEVETAK, 2005). No campo das Relações Internacionais, após o fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética, havia uma predominância das teorias descritas como Tradicionais por Horkheimer: teorias utilizadas como meios para descrever a realidade de forma sólida e objetiva (HORKHEIMER, 1980; ROACH, 2007). Autores realistas e neorealistas, como Kenneth Waltz, tinham como objetivo central explicar objetos do Sistema Internacional, anárquico, em que os Estados buscavam sobrevivência de forma competitiva (WALTZ, 2014). Pode-se dizer, portanto, que os objetos de análise realistas não eram questionados, mas apenas, expostos. A Teoria Crítica nasce, nas Relações Internacionais, como forma de oposição às teorias realistas e neorealistas em sua forma de análise do Sistema Internacional: sem questionar o sistema presente, ou apenas “descrever a realidade” (ROACH, 2007). O realismo e sua aproximação científica, exata e objetiva dos eventos globais que estavam ocorrendo levava ao empobrecimento da análise e da complexidade dos objetos de pesquisa, de composição social, econômica e política, e envolvidos por diversos agentes internacionais (ASHLEY, 1981; 1984; ROACH, 2007). Esta busca das teorias tradicionais em descrever a realidade, na verdade, apenas geraria a naturalização de uma estrutura que não é natural, mas sim, criada e reproduzida

(HUMRICH, 2014). A linha histórica da Teoria Crítica nas Relações Internacionais é dividida por Roach (2007) em três fases: a fase inicial, relacionada ao surgimento e materialização da Teoria Crítica no campo; a fase posterior, relacionada à moralidade universal e à economia política, em que há um aprofundamento nos modos de exclusão e inclusão; e a terceira fase, em que ocorrem os desafios empíricos e análises institucionais. É importante notar que Roach (2007) considera as três fases da Teoria Crítica como fundamentais para a concretização desta linha teórica no campo de Relações Internacionais – e a terceira fase não aponta o fim de sua evolução –, entretanto, para fins de análise, será dado enfoque para a fase inicial da Teoria Crítica, que ocorre entre o fim da década de 1970 e a década de 1980

A fase inicial histórica da Teoria Crítica é marcada pela oposição ao Realismo, como apontado anteriormente, e a concretização e desenvolvimento dos conceitos críticos iniciais no campo das Relações Internacionais. Logo, a primeira fase apresenta forte caráter epistemológico, ou seja, se preocupa em compreender como a estrutura do Sistema Internacional surgiu inicialmente, e como é possível entender e explicar outras estruturas que possam surgir, ou que existam, no Sistema Internacional (ROACH, 2007). Além de observar a estrutura em si, a Teoria Crítica também apresentava forte oposição a como o Realismo e Neo-Realismo observavam os agentes internacionais: reduzidos aos Estados, que se encontravam em um sistema anárquico e eram movidos por seus interesses, disputando entre si (WALTZ, 2014). Assim, a compreensão dos agentes internacionais pela Teoria Crítica passa a ser mais abrangente, já que o Realismo limitava-se a analisar o Estado como agente único e central (ASHLEY, 1984). Na análise crítica, o Estado também se apresentava como agente fundamental para a análise, entretanto, assim como outros agentes internacionais, possui caráter subjetivo, que pode ser influenciado e alterado de acordo com as interações e dinâmicas com outros agentes e com o próprio Sistema Internacional. Segundo Roach (2007), a primeira fase da Teoria Crítica é caracterizada pelo pluralismo no campo das Relações Internacionais, já que outros objetos de análise, como sistemas e agentes, surgem nos estudos da área. Há um distanciamento entre o olhar cientificista e unilateral característico do Realismo, e compreensões mais humanistas surgem. Entende-se, pelos teóricos críticos, que, os valores compartilhados de indivíduos, no Sistema Internacional, possuem grande influência nas dinâmicas da estrutura. Temas como a desigualdade, marginalização de grupos, injustiças sociais e, principalmente a emancipação de sistemas que trazem estes desequilíbrios tomam forma nos debates (ROACH, 2007). Esta fase pode ser ligada a autores como Robert Cox – que será foco da análise.

Na década de 1970, com a intensificação da Guerra Fria e a corrida armamentista internacional, análises realistas receberam destaque com suas preposições de um sistema anárquico, em que os Estados apenas trabalhariam em conjunto para seus ganhos e interesses nacionais (HUMRICH, 2014). Este comportamento dos Estados, era causado pela instabilidade do sistema (anárquico), em que seus agentes se encontravam em risco iminente, segundo analistas neorealistas como Waltz (2010). O sucesso da Teoria Realista e Neorealista em explicar o campo de disputa observado durante a Guerra Fria não se sucedeu com os acontecimentos do fim da década de 1980 e início da de 1990: a queda do muro de Berlin (1989), o fim da União Soviética (1991) e a ascensão dos Estados Unidos como potência mundial unipolar (COX, 1981; ROACH, 2007).

O insucesso em explicar estes processos no campo internacional auxiliou na busca acadêmica por análises teóricas que compreendessem estas movimentações globais.² Segundo Roach (2007), os processos históricos que resultaram no fim da Guerra Fria podem ser considerados como momentos mutáveis e de desequilíbrio na balança de poder global. Devido ao caráter cientificista, objetivo e direto da Teoria Realista, estes processos de transição não foram abarcados em sua amplitude pela linha de análise, já que eram marcados por mudanças na estrutura que, para as teorias tradicionais, não é questionada, mas apenas exposta (HORKHEIMER, 1980). Portanto, a Teoria Crítica surge como tentativa de compreender as dinâmicas variáveis de poder internacional, além de buscar compreender fatores econômicos, sociológicos e geopolíticos, que carregam e reproduzem valores normativos nas relações internacionais (HUMRICH, 2014; ROACH, 2007).

O pesquisador Robert Cox, com o desenvolvimento da Escola de Frankfurt, é considerado um dos pais da Teoria Crítica das Relações Internacionais por ter introduzido esta linha teórica em suas análises, fortalecendo-a no estudo internacional. A premissa clássica de Robert Cox (1981, p.128, tradução nossa) é que “teorias são sempre para alguém e para algum propósito”. Este pressuposto de Cox é um clássico para a Teoria Crítica e constitui a base das análises críticas contemporâneas. Além de serem criadas para alguém e para algum propósito, as teorias também possuem uma perspectiva, isto é, derivam de um espaço que possui influência política, social e histórica. Seu surgimento está condicionado a este espaço (COX, 1981). Deve-

² É importante notar que o fim da Guerra Fria (dado pela dissolução da União Soviética) não foi o estopim para a utilização da Teoria Crítica nas Relações Internacionais, entretanto, o insucesso da análise Realista auxiliou na busca e popularização de outras perspectivas e análises. Autores como Robert Cox, Richard Ashley e Mark Hoffman já buscavam análises teóricas para os estudos de Relações Internacionais antes mesmo destes acontecimentos, o que também mostra um desgaste prévio das Teorias Tradicionais.

se considerar que Cox ressalta a importância da teoria se desenvolver e sofisticar, distanciando-se de sua perspectiva inicial, entretanto, toda análise irá partir deste “ponto” (a perspectiva).

Assim como a Escola de Frankfurt, que busca questionar os objetos de estudo e romper com estruturas de desigualdade, segundo Horkheimer (1980), a Teoria Crítica segundo Cox analisa o mundo (objeto), sobre o qual existe uma perspectiva. Esta perspectiva se origina de um ponto de partida, que define a perspectiva e, em consequência, o objeto analisado: Estados-nação, classes sociais, e dominância ou subordinação (COX, 1981). A partir da tomada de consciência sobre estas perspectivas, nota-se, também, que apresentam problemas. Para que o objeto (a realidade) seja reformulado, deve-se questionar as perspectivas e os fatores que a compõem (COX, 1981).³ As premissas de Cox sobre como funcionam as teorias se aproximam da Escola de Frankfurt, que observa a teoria como agente ativo, que pode gerar alterações sociais ao identificar suas desigualdades, além de considerar o próprio analista como influente à teoria (DEVETAK, 2005).

Cox foi pioneiro ao utilizar de conceitos de Horkheimer, no campo das Relações Internacionais, para compreender a posição em que a Teoria Crítica se encontra: Teoria Tradicional *versus* Teoria Crítica. Cox utiliza das influências da Escola de Frankfurt para explicar como a Teoria Crítica, nas Relações Internacionais, se distancia da Teoria Realista ou Neorealista (DEVETAK, 2005). A Teoria Tradicional, para Horkheimer, deve ser vista como as teorias “de solução de problemas”⁴ de Cox. As teorias de solução de problemas servem o propósito guiar na resolução de problemas propostos a partir de uma perspectiva particular, da qual ocorreu a análise. Portanto, estas teorias observam o objeto de análise como encontrado, assim como este se organiza, e providencia uma resolução para ação (COX, 1981).

As teorias de solução de problemas possuem duas características principais, segundo Devetak (2005), primeiramente, a metodologia positivista e, em segundo lugar, a tendência de naturalizar (e legitimar) estruturas sociais e políticas. A metodologia positivista é carregada por seu caráter cientificista, em que o valor e os fatos, assim como o analista e o objeto de análise, podem ser separados, de forma a não exercer influência um sobre o outro, no momento da análise (DEVETAK, 2005). Esta premissa resulta “na visão não apenas de que um mundo objetivo existe independentemente da consciência humana, mas também de que o conhecimento objetivo da realidade social é possível na medida em que os valores são excluídos

³ Observa-se uma complexidade nas análises realizadas por Cox, já que, inicialmente, é possível verificar a criação de um “guia” para a utilização da Teoria Crítica em seu texto de 1981, entretanto, conforme a materialização das ideias de Cox em estudos de caso específico, torna-se mais fácil compreender suas premissas.

⁴ Ou teorias positivistas, Cox está se referindo especialmente às teorias realistas e liberais das Relações Internacionais

da análise” (DEVETAK, 2005, p. 141, tradução nossa). Segundo Cox (1981), as teorias de solução de problemas não promovem o questionamento da estrutura e das instituições, e as legitima, tendo um efeito estabilizador nas relações desiguais de poder, deixando a estrutura global inalterada.

A Teoria Crítica, em oposição às teorias de solução de problemas, tem como objetivo analisar a própria teorização, observar o objeto que deu origem a análise, sua relação com outras perspectivas e quais perspectivas que podem surgir a partir deste. Deve ser questionado, na Teoria Crítica, qual a origem da ordem que está sendo analisada e como ela está mudando, sem criar subdivisões que podem comprometer uma compreensão ampla do cenário, observando a estrutura, sua perspectiva e seus agentes como um todo. Rejeita-se, assim, a ideia de que teorizar pode ser neutro ou livre de valores, e, portanto, a estrutura sob a qual se encontra o objeto de análise, serve como propagador da mudança, não um ponto inalterável (COX, 1981). Portanto, a proposta de Cox é que exista o questionamento ao presente histórico e à ordem vigente, ao invés de observar a conjuntura como pré-disposta. Ao escolher analisar uma determinada estrutura e conjunto de relações sem questioná-los, as teorias de solução de problemas operam a favor de ideologias e sistemas.

Outro ponto importante levantado por Cox em relação ao paralelo entre teorias de solução de problemas e a Teoria Crítica é o período histórico. Para Cox (1981), períodos de maior estabilidade no poder internacional favorecem teorias de solução de problemas, já que o foco central está em manter a balança de poder, como durante a Guerra Fria. Apesar de este período poder apresentar uma aparente instabilidade, devido à corrida armamentista (1947-1991), à Crise dos Mísseis (1962) e à corrida espacial (1955-1975), por exemplo, o objetivo principal foi administrar os dois “superpoderes” do Sistema Internacional. Enquanto isso, períodos de instabilidade de forças, em que se busca compreender as mudanças, suas oportunidades e riscos, favorece a Teoria Crítica, que possui ferramentas para acompanhar estruturas dinâmicas. Assim, Cox (1994) considera a adaptabilidade da Teoria Crítica em períodos de transição como um dos principais destaques entre as teorias de solução de problemas, além de perceber fatores e agentes, além das forças estatais, que geram perturbações na estrutura.

As teorias de solução de problemas também podem ser visualizadas pela subdivisão dada aos agentes ativos que são analisados em sua estrutura, que se reduzem às figuras dos Estados-nação, que agem e cooperam de acordo com seus interesses nacionais (COX, 1981). Logo, estes agentes possuem interesses particulares imutáveis, que se chocam com outros agentes, sem gerar alterações na estrutura anárquica (WALTZ, 2010). Por outro lado, a Teoria

Crítica leva em conta a multiplicidade de agentes no Sistema Internacional, como Organizações Internacionais, comunidades civis e ONGs, e os observa como atores subjetivos que produzem e sofrem alterações da ordem que estão inseridos. Os diferentes agentes atuam de forma ativa em suas interações, podendo alterar seus interesses e ações políticas (ROACH, 2007). A política externa de Estados-nação, traduzida pelas teorias de solução de problemas como objetivos nacionais no campo internacional, é observada de forma distinta na Teoria Crítica. Para Cox (1981, p. 134, tradução nossa) “[a]tualmente, entretanto, o Estado e a sociedade civil são tão interdependentes que os conceitos [separados] se tornaram puramente analíticos [...] e são apenas indicativos muito vagos e imprecisos de distintas esferas de atividade”. O autor observa uma interseccionalidade complexa entre Estado e o que denomina como “sociedade civil”, em que a representação estatal configura uma entidade complexa. As demandas da “sociedade civil”, assim como as representações estatais, irão se materializar em novas figuras e agentes internacionais (DEVETAK, 2005).

O objetivo central de Cox ao realizar o paralelo entre teorias, segundo Devetak (2005), é não apenas demonstrar a oposição entre as duas formas teóricas, mas também apontar a falha das teorias de solução de problemas em ser livres de valores, objetivas e científicas, apresentando a Teoria Crítica como alternativa mais abrangente e completa, ao questionar a própria forma de teorizar e observar seu objeto de análise como multifacetado e abrangente – ao invés de único, concreto e objetivo –, buscando entender suas nuances históricas, políticas e sociais dentro do campo das Relações Internacionais.

Com o fim da Guerra Fria pela dissolução da União Soviética em 1991, a ordem mundial bipolar, na qual a balança de poder se encontrava entre Estados Unidos e URSS, deixa de existir. Cox (1994), ao observar este período de transição, passa a analisar a constituição da Nova Ordem Mundial⁵ por meio de lentes críticas. O autor não questionou se a sociedade internacional estava se organizando de outra maneira; ao invés disso, apontou que, desde a década de 1980, transformações econômicas já vinham acontecendo, com a globalização do mercado internacional e o “novo capitalismo”, assim como desenvolvimento das relações políticas e sociais por meio do que Cox chama de “multilateralismo” (COX, 1994). O conceito de multilateralismo é fundamental na análise crítica da Nova Ordem Mundial, e é observado “como o meio pelo qual as entidades significantes interagem entre si na ordem mundial, com o

⁵ Segundo Cox (1992), o conceito de “Ordem Mundial” se apresenta um caráter mais neutro em relação a natureza das entidades de poder e se refere a um cenário histórico específico das configurações de poder, enquanto o conceito de “relações internacionais” se refere a algumas preposições sobre a relação entre os agentes internacionais, relacionado ao Tratado de Westfália e como este propunha a organização estatal.

propósito de cooperação, a fim de lidar coletivamente com conflito globais” (COX, 1994, p. 100, tradução nossa). Logo, o multilateralismo pode ser caracterizado como esta multiplicidade de espaços, relações e agentes que interagem entre si com o fim da Guerra Fria, na Nova Ordem Mundial, e criam dinâmicas antes não observadas (COX, 1994).

Observa-se também que o multilateralismo de Cox se opõe ao conceito de sistema anárquico de Waltz, já que, de acordo com as teorias de solução de problemas, os agentes (Estados), interagem entre si unicamente em busca de seus interesses próprios (ROACH, 2007). Enquanto isso, Cox não apenas considera múltiplos agentes, como também defende que suas relações ocorrem em prol de lidar globalmente com problemas internacionais. Deve-se notar que o multilateralismo, nas leituras de Cox (1981; 1983; 1994) funciona como elemento dentro da ordem, pelo qual se compreende as relações e trocas que ocorrem entre Estados, Organizações Internacionais e sociedades civis.

Assim como Cox (1994) observa o surgimento de uma Nova Ordem Mundial pós o Fim da Guerra Fria, o autor utiliza do conceito de “ordem mundial”, para referir-se ao espaço de atuação e intensificação das relações entre agentes internacionais, ou seja, espaço em que ocorre o multilateralismo (COX, 1994). O multilateralismo não é um elemento passivo, livremente utilizado como ferramenta nas relações globais, mas também pode exercer influência na tomada de decisões, e possui poder de mudança no cenário internacional (COX, 1992). Enquanto isso, a ordem não impõe padrões de ação aos autores presentes em seu “tabuleiro”, mas influencia, pressiona e restringe seus movimentos. A ordem não é fixa ou imutável, e pode sofrer alterações de acordo com mudanças políticas internacionais profundas, ou alterações na balança de poder, como observado no fim da Guerra Fria (COX, 1994). A fim de compreender o funcionamento do multilateralismo na ordem mundial, é necessário observar a quais novos agentes Cox (1994) se refere ao analisar as dinâmicas internacionais.

Com o desenvolvimento das relações entre Estados, desde o Tratado de Westfalia, até a contemporaneidade, novos agentes supraestatais surgiram, tendo destaque, as Organizações Internacionais. A criação das Organizações Internacionais pode ser observada como uma consequência do multilateralismo, sendo uma forma dos agentes internacionais cooperarem entre si, trabalhando as dificuldades globais em conjunto (HERZ; HOFFMAN, 2004). Figuras como as Nações Unidas ou o G7, foram, e continuam sendo, fatores importantes no estabelecimento da ordem pós-Guerra Fria. Estes influenciam ativamente a estrutura e outros agentes, assim como na mudança de processos e tomada de decisões de *policy makers* (COX, 1994). Cox (1994) considera o conceito de potências intermediárias, o qual não faz referência ao tamanho dos atores, mas sim a “poderes no meio”, ou seja, agentes que se encontram entre

as figuras marginalizadas da ordem e as superpotências. Esta posição intermediária na ordem permite que essas potências, que não são grandes ou pequenas, expressem ideias divergentes das ideias das superpotências e das figuras de poder dominantes, podendo se apresentar alternativas a ordem (COX, 1994). As Organizações Internacionais se apresentam como “potências médias”⁶.

As Organizações Internacionais, segundo Cox (1994) possuem duas funções principais: agir efetivamente sobre a resolução de problemas do presente; ter consciência e habilidade para atuar em mudanças, de longo prazo, na estrutura da ordem, já que esta é mutável, guiando estas mudanças para uma direção coletivamente favorável. Apesar de ser o cenário ideal, Cox (1994) reconhece que, muitas vezes, em Organizações Internacionais como a ONU, prioridades imediatas surgem exigindo resoluções urgentes, dificultando o desenvolvimento de uma planificação a longo prazo. O autor também considera a segmentação das Organizações Internacionais como elemento que as diferencia do funcionamento de Estados (COX, 1994). Esta estrutura segmentada das Organizações Internacionais permite maior flexibilidade, iniciativa e abertura para novas perspectivas, promovendo centros de reflexão que podem vir a possibilitar uma organização focada no longo prazo. É importante notar também que, devido à dinâmica multilateral em que as Organizações Internacionais estão inseridas, e por se apresentarem como um poder intermediário na ordem internacional, estas podem vir a se encontrar vulneráveis em relação às tendências de dominância de poder e ideias.

A pressão por dominância na ordem internacional pode ser observada por uma perspectiva otimista – de que as Organizações Internacionais conseguirão prevalecer sobre estas influências e permitir o surgimento de uma nova formação de poder e dinâmica das relações – ou pessimista – em que as Organizações Internacionais perecerão sob as superpotências (COX, 1994). Deve-se notar que esta análise foi realizada por Robert Cox em 1994, atualmente sendo possível observar que fatores financeiros e políticos de superpotências influenciam ativamente em Organizações Internacionais como a ONU e o IPCC, como foi observado por Agrawala (1997) durante a criação do Painel e a intervenção dos Estados Unidos na estruturação do órgão. Entretanto, apesar das possíveis influências externas as Organizações Internacionais, deve-se considerar este agente internacional como força motora para possíveis alterações na ordem, ao reforçar as estruturas de poder, ou propor uma estrutura rival.

Cox (1981) realiza uma análise fundamental para compreender o funcionamento das Organizações Internacionais em seu artigo publicado em 1994. Em sua publicação de 1981, o

⁶ Traduzido do inglês “*middlepowermanship*”, termo utilizado pelo autor, com a ideia de “*power in the middle*” (COX, 1994, p. 99).

autor propôs uma análise da estrutura internacional (neste período, Cox ainda não se referia a “ordem”, mas é possível observar, durante a leitura, que estes conceitos se aproximam), através das forças internas à ordem. Cox (1981), assim como Immanuel Wallerstein (2004), propunha que a ordem internacional era formulada essencialmente pelas relações entre agentes. São estabelecidas três forças internas principais, que, por meio de sua relação, influenciam a estrutura internacional: capacidades materiais; as ideias; as instituições (força que terá maior enfoque em nossa análise, devido às Organizações Internacionais se encaixarem neste nível) (COX, 1981). Aqui nota-se a forte influência de Karl Marx (1818-1883), que também influenciou no desenvolvimento da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, e de Antonio Gramsci (1891-1937), fazendo uso do materialismo histórico, uma das correntes do marxismo, que também influenciou nas análises gramscianas, para compreender as mudanças sociais por meio das contradições sistêmicas (COX, 1981; MOOLAKKATTU, 2009). Observa-se a influência de Marx, ao considerar as “capacidades materiais”, e de Gramsci, levando em conta as “ideias”, como duas das três principais forças motoras de mudanças na ordem.

As capacidades materiais se caracterizam como as competências instrumentais e organizacionais presentes na estrutura, por exemplo, o nível de recursos naturais, financeiros, armamentistas e científicos. No que diz respeito às mudanças climáticas, as capacidades materiais é um elemento que influenciam as relações internacionais. As limitações hídricas, a insegurança alimentar, os conflitos armados e a escassez de recursos naturais já são uma realidade no século XXI, e os debates internacionais sobre mudanças climáticas permeiam estes tópicos. No IPCC, as capacidades materiais afetam diretamente não apenas a publicação dos Relatórios de Avaliação, de acordo com o cenário climático internacional e a vulnerabilidade encontrada pela falta de recursos naturais, mas também na capacidade material da própria instituição IPCC, já que há uma desigualdade em capacidades científicas, tanto entre Estados tendo representantes nacionais participando das edições dos relatórios, quanto publicando pesquisas relevantes no campo (KETCHAM, 2022; ULIAN DALL EVEDOVE, 2014).

As ideias, representando a segunda força interna à ordem, devem ser divididas em dois tipos. O primeiro é o significado intersubjetivo, no qual há noções compartilhadas da natureza social que irão perpetuar expectativas ou comportamentos. Um dos exemplos utilizados por Cox (1981) é a noção que as pessoas são organizadas e comandadas por Estados, que possuem autoridade sobre territórios. Estes Estados se relacionam por comunicações diplomáticas que possuem regras intrínsecas. Estas ideias, apesar de serem um campo comum para a maioria dos indivíduos, são condicionadas historicamente. Outro exemplo que pode ser utilizado: é de

vontade geral internacional solucionar o problema das mudanças climáticas, porque elas trazem prejuízos a todos.

O segundo tipo são as imagens coletivas de ordem social mantidas por diferentes grupos, como a justiça ou o bem comum. Estas imagens coletivas variam entre grupos sociais e não estabelecem uma base comum na sociedade global, ou seja, não há uma concordância global sobre estas ideias. A oposição destas imagens coletivas da ordem social acarreta o surgimento de uma estrutura alternativa e rival à ordem atual (COX, 1981). Neste caso, pode se considerar a responsabilização referente às mudanças climáticas. Algumas comunidades internacionais defendem uma responsabilização homogênea e igual a todos, enquanto outras sugerem uma responsabilização distinta para cada Estado que trouxe mais impacto ao cenário climático atual. A ideia de que todos os países compartilham de uma imagem coletiva, experienciando da mesma forma esse impacto e, portanto, devem dividir igualmente a responsabilização, rompe, na verdade, com outros grupos sociais que discordam desse compartilhamento. Essa rivalidade de ideias gera, portanto, uma possibilidade alternativa à estrutura (REDCLIFT; SAGE, 1998; UDDIN, 2017).

As instituições são apontadas por Cox como terceira força influenciadora na ordem. Seguindo a perspectiva de Cox (1981, p. 136),

[...] as instituições são mecanismos que perpetuam uma ordem particular e fortalecem as estruturas de poder, potencializando a formulação de imagens coletivas compartilhadas e influenciando no desenvolvimento e na administração de ideias e capacidades materiais que sustentam essa ordem”.

Ainda assim, apesar das instituições poderem servir como ferramentas de um sistema, Cox não se opõe à ideia de que estas possam gerar, ou até mesmo se tornar, elementos rivais de uma ordem. Ou seja, a instituição perpetua a ordem e fortalece a estrutura que defende, esta estrutura pode ser hegemônica ou contra-hegemônica. É importante notar que, para Cox, as instituições são um conjunto de ideias e capacidades materiais dentro da ordem, ou seja, o cerne que une as duas forças internas à estrutura, anteriormente mencionadas (COX, 1981).

Este trabalho compreende que o cenário climático atual, com a ascensão chinesa na produção de gases poluentes, novos acordos e atores internacionais se assemelha aos cenários analisados por Cox após o fim da Guerra Fria, por se caracterizar como período de transição. A fluidez da ordem mundial torna a Teoria Crítica como a escolha ideal para análise deste trabalho, para a nova ordem mundial climática, em que há alterações sistêmicas e riscos de mudanças nas relações de poder (COX, 1981). O objetivo ao utilizar desta linha teórica se distancia de buscar prever as ações estatais futuras de acordo com o atual cenário climático, já

que, segundo a Teoria Crítica, não é possível condicionar e determinar as decisões dos agentes internacionais, mas sim, entender o contexto, as expectativas e os espaços em que as ações ocorrem, e seus reflexos. Instituir um modelo “laboratorial” que reproduzisse os agentes e os condicionantes para a atual tomada de decisões políticas referente ao futuro da crise climática não é o escopo deste trabalho, e sim, observar como a estrutura interna do IPCC reflete na ordem estabelecida, e em suas alterações. Portanto, é possível concluir, referente à diferenciação trazida por Robert Cox entre as teorias de solução de problemas e a Teoria Crítica que, diferente das abordagens positivistas, a análise crítica propõe uma relação entre a sociedade, o mundo e o desenvolvimento cognitivo e epistemológico, que se encaixa profundamente com a temática de crises climáticas e como o agente IPCC interage com este cenário.

Segundo Cox (1981), a hegemonia não se reduz a instituições, já que, apesar de sua forte conexão, as instituições podem ser traduzidas como uma expressão da hegemonia. A existência, funcionamento e estrutura de instituições mitiga ou intensifica a hegemonia, o que diferencia as instituições entre hegemônicas e contra hegemônicas (COX, 1981). Organizações Internacionais se definem, para o autor, em instituições. O surgimento de instituições como Organizações Internacionais consistiu na promoção de acordos e negociações internacionais, que, muitas vezes, atenuam os conflitos armados e uso da força militar, entretanto, apesar de perpetuar laços diplomáticos, outros fatores, como as capacidades materiais permitem a sobreposição “dos fortes sobre os fracos”. Aqui, observamos o cerne do debate deste trabalho em que, ao mesmo tempo que as instituições podem representar uma fuga ao *status quo*, também podem ser uma expressão dele. O IPCC se encaixa na análise *coxiana* como instituição, além dos estudos do autor sobre Organizações Internacionais. Entretanto, este trabalho tem como objetivo analisar a estrutura do painel também em seu cerne epistemológico, formatado pelo corpo do IPCC. Portanto compreende-se que é necessário maior aprofundamento nas análises contemporâneas da constituição do sistema climático internacional, e o debate político-científico que é constituído na instituição analisada. Para tal, serão analisados os textos de Jasmine Livingston, Eva Lovbrand e Johanna Olsson.

2.2 DE CLIMÁTICO MÚLTIPLO A CLIMÁTICO SINGULAR

O reconhecimento das mudanças climáticas como uma ação conjunta internacional se dá por meio do surgimento de instituições, que definem um sistema climático internacional (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Organizações Internacionais, como o IPCC, permitem que a crise climática seja observada como um problema que deve ser

combatido globalmente. Entretanto, o conhecimento científico primário para a tomada de decisões em relação às mudanças climáticas é fundamental, e estas informações podem se apresentar de formas distintas. Assim como analisado por Cox, toda lente teórica serve a algo e a alguém, e o mesmo pode ser observado sob os conhecimentos, pesquisas, análises e dados que são selecionados para a publicação dos RAs. O IPCC ocupa uma posição estrutural e epistemológica que molda os conhecimentos e discussões climáticas contemporâneas (COX, 1981; 1983; LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Para compreender as abordagens estruturais do IPCC tanto na escolha de seus autores, quanto na seleção científica para a publicação de seus relatórios, é necessário abranger o conceito de climático múltiplo e de climático singular, proposto por Jasmine Livingston, Eva Lovbrand e Johanna Olsson.

A diferença em suas definições consiste na abordagem utilizada na representação internacional, ao tratar do cenário climático. O climático singular equivale a observar a situação climática de forma global unitária (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018), se assemelhando aos modelos teóricos de solução de problemas, identificados por Cox. Os agentes estatais envolvidos nos debates climáticos possuem uma estrutura interna uniforme e de menor relevância para as abstrações dos debates, e sua interação mais relevante é a que acontece entre si, ou seja, como bolas de bilhar que se chocam, ou “caixas pretas” (COX, 1981). O modelo climático singular trata a crise climática como um problema em comum, que deve ser solucionado pelos agentes internacionais envolvidos, sem considerar outras camadas de relação, tanto históricas, quando políticas, sociais ou econômicas (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). De certa forma, o modelo climático singular pode ser apresentado como uma análise simplificada que propõe soluções práticas para a mitigação das mudanças climáticas (CARRINGTON, 2023).

Enquanto isso, a abordagem múltipla considera as particularidades climáticas de cada região global. O modelo climático múltiplo compreende os Estados e outros agentes internacionais, como comunidades internacionais, sociedades civis, ONGs e Organizações Internacionais frente às mudanças climáticas, em diferentes graus de vulnerabilidade e responsabilização. Observa-se, portanto, a crise climática atual como multifacetada, em múltiplas camadas de desenvolvimento econômico e geopolítico que influenciam, em que seus agentes se encontram em diferentes posições (REDCLIFT; SAGE, 1998; UDDIN, 2017). Assim, por meio da individualidade da situação que cada agente internacional se encontra, deve ser considerada a complexidade multifacetada da mitigação climática. Nota-se que a situação climática é heterogênea, ao invés de ser homogênea e propor uma solução universal, como o modelo climático singular (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018).

O problema apontado na utilização do conceito de climático singular é sua unificação, não apenas das políticas internacionais referentes às mudanças climáticas, mas também da solução global para a mitigação. A escolha de um modelo climático singular define uma agenda única, que observa tanto o Norte quanto o Sul Global enfrentando o mesmo e singular problema: as mudanças climáticas, sem conceber este tema como multifacetado, diverso e, principalmente, desigual (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Observa-se, portanto, que a escolha por climático singular ou múltiplo influencia na decisão de temáticas e abordagens trabalhadas nos GTs do IPCC, nas representações de cientistas internacionais e na formulação dos RAs (CORBERA et al., 2016).

Em seu surgimento, o IPCC aparece com um escopo e responsabilidade vastos: se colocar como fonte de conhecimento climático confiável para comunicar aos *policy makers* internacionais sobre as mudanças no clima. Isso permitiria que os tomadores de decisões internacionais, por meio de dados e análises científicas, reunissem seus esforços à mitigação das mudanças climáticas de maneira consciente (AGRAWALA, 1997). Seu mandato sinóptico, ao surgir como o primeiro órgão onusiano relacionando simultaneamente à ciência e à política, gerou uma escala generalizada e unificada sobre o cenário climático. Trabalhar com uma abordagem mais ampla a mitigação climática auxiliou que o tema ganhasse espaço nas mesas de negociação e gerasse atenção e urgência para ações políticas internacionais (AGRAWALA, 1997).

Em sua constituição, a estrutura do IPCC, assim como seu corpo de cientistas, influencia nos tópicos que serão tratados e linhas de análise a partir das quais serão abordados os relatórios. O processo de seleção de autores nos relatórios do IPCC busca garantir uma representação diversa e qualificada de especialistas em mudanças climáticas, sendo um fator crucial na construção da narrativa epistemológica (IPCC, 2022b). Entretanto, é possível observar uma diferença clara entre a representatividade de cientistas do Norte e do Sul Global, tendo os Grupos de Trabalho sendo formados, em sua maioria, por acadêmicos do Norte Global, fator que será trabalhado em profundidade no quarto capítulo desta pesquisa (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018).

Além da composição acadêmica do IPCC, também se nota, conforme o seu amadurecimento como instituição, o desequilíbrio de relevância entre os Grupos de Trabalho. O Grupo de Trabalho I, com o enfoque dos relatórios nas temáticas de ciências exatas, carregava, inicialmente, um caráter cientificista, em que as pesquisas publicadas e escolhidas se encontrariam independentes do contexto social (CAROLAN, 2008). Muitas vezes, este discurso acaba por reduzir os dados coletados intrinsecamente ao Norte Global,

desconsiderando a vulnerabilidade climática do Sul Global e distanciando este dos debates climáticos (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). O distanciamento inicial de representantes do Sul Global da abordagem utilizada pelo IPCC, que pode ser observado como a aplicação de uma lente climática singular, dificultava a construção de uma cooperação internacional que atendesse a diferentes necessidades climáticas de cada região.

Na análise realizada por Jasmine Livingston, Eva Lovbrand e Johanna Olsson (2018) sobre a edição do Relatório de Síntese (RAS) do RA5, foram observados diferentes comportamentos estruturais que ratificavam o modelo climático singular. Os materiais escolhidos para compor o RAS deveriam apresentar relevância para a comunidade política internacional e peso em suas descobertas científicas. Entretanto, o encaixe das publicações científicas nestes níveis de relevância e clarificação é, claramente, subjetivo e flexível. Devido à busca por um diálogo com os *policy makers*, representantes governamentais foram questionados sobre os tópicos que consideravam de maior relevância nos relatórios: os impactos climáticos regionais de curto e longo prazo apareceram repetidas vezes.

A Equipe Principal de Redação buscava apresentar descobertas gerais e “principais”, enquanto os cientistas dos GTs adicionavam pesquisas “secundárias” na Síntese. A tentativa da Equipe Principal de Redação em criar uma narrativa única e global sobre as mudanças climáticas, separando os descobrimentos científicos recentes entre conhecimentos principais e conhecimentos secundários de acordo com a relevância política, auxiliou no destaque de tópicos específicos que, muitas vezes, minavam a importância de dados representativos globalmente, gerando uma “figura internacional agregada”, que seria mais atrativa politicamente para os debates e acordos (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Neste momento histórico, é possível observar que a publicação dos RAs realizados pelo IPCC não depende apenas dos tópicos mais relevantes para auxiliar a comunidade internacional na mitigação das mudanças climáticas, mas da estrutura do painel, quem o compõe e quais temáticas estes autores definem como relevantes ou não, instituindo uma narrativa internacional sobre as mudanças climáticas e uma linha epistemológica global.

O IPCC é uma entidade internacional, que tem o cenário de crise climática internacional como temática central. Contudo, apesar da crise climática ser generalizada, os enfrentamentos e dificuldades não deixam de ser regionais, econômicos e sociais. Portanto, apesar de ser problema compartilhado, as mudanças climáticas não são um fenômeno único. Segundo Jasmine Livingston, Eva Lovbrand e Johanna Olsson (2018), para a existência de uma entidade internacional que trabalhe um cenário tão diverso, é necessário que ocorram abstrações. As abstrações ocorrem por meio de práticas socio-materiais – ou, como descrito por Cox (1981),

por ideias e capacidades materiais – que criam uma narrativa climática singular. A estrutura do IPCC foi criada para sustentar a perpetuação de pesquisas científicas comuns à comunidade internacional referente as crises climáticas (AGRAWALA, 1997). Entretanto, a separação de descobertas entre “principais” e “secundárias” marginaliza estudos climáticos, assim como impedem a revelação de tópicos relevantes para membros comunidade internacional. Observa-se que estes tópicos, que são classificados como secundários e, portanto, deixam de ser publicados em Relatórios de Análise e documentos de síntese, estão mais interligados a informações e pesquisas sobre o Sul Global. Estes dados não são considerados “gerais” o suficiente para serem agregados aos RAs, proporcionando a marginalização de Estados do Sul Global no debate climático (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018).

Como Organização Internacional, o IPCC escala agentes em níveis de envolvimento e atuação distintos, ao buscar a cooperação internacional na mitigação do cenário climático atual. Embora não tenha um Comitê ou Assembleia para discutir os resultados de seus relatórios, o alinhamento interno entre seus 195 membros estatais e participantes não-governamentais em relação à importância dos subtemas climáticos é fundamental para o funcionamento da organização (IPCC, 2022b). Segundo Herz e Hoffman (2004), as Organizações Internacionais não apenas influenciam, mas também constroem compreensões sobre tópicos internacionais. Não é possível dissociar a atuação das Organizações Internacionais, ou considerar que atuam passivamente, em relação ao desenvolvimento de conceitos climáticos e o próprio combate as mudanças climáticas. Ou seja, ao decidir agregar ou desconsiderar uma pesquisa ou dado científico ao Relatório de Análise, cria-se uma base epistemológica, que influencia os debates futuros que utilizam dos RAs como alicerce. Essa base constrói compreensões sobre as quais ocorrerão os debates. Portanto, apesar de sua natureza consultiva, o IPCC não atua passivamente no cenário climático internacional (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018).

O IPCC, em sua constituição, se diferencia de outras organizações onusianas, atuando anteriormente aos debates que ocorrem comumente em sessões da Assembleia Geral ou Conselho de Segurança. O IPCC constrói a base das negociações internacionais por meio da produção de relatórios científicos. Portanto, os RAs publicados moldam e conduzem os debates internacionais sobre mudanças climáticas e, como mencionado anteriormente, produzem uma compreensão e base epistemológica global sobre o tópico (HUGHES; PATERSON, 2017). De acordo com Hughes e Paterson (2017), o IPCC é responsável pela cientificação da política internacional e pela politização da ciência. Além do IPCC representar uma fonte ímpar de pesquisas sobre o tema, sendo o principal representante internacional na constituição de

relatórios climáticos, observa-se que “as mudanças climáticas não são apenas escritas nas palavras dos relatórios do IPCC, mas também é performada na escrita, seleção e negociação” que acompanham todo o processo de publicação (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018, p. 89, tradução nossa).

Em suma, os conceitos de climático múltiplo e climático singular oferecem abordagens distintas para a compreensão das mudanças climáticas. Enquanto o climático singular enfoca a crise climática como um evento global unitário, o climático múltiplo considera a interação complexa e multifacetada das mudanças climáticas ao redor do mundo. Ambos os conceitos são essenciais para uma compreensão holística das mudanças climáticas e são fundamentais para orientar políticas e ações eficazes no enfrentamento dos desafios climáticos globais. A implementação de estratégias de mitigação e adaptação baseadas nessas distinções geram políticas diferentes, logo, a lente utilizada para a interpretação climática do cenário atual influencia nas ações futuras em face das mudanças climáticas e sua compreensão é essencial para compreender os reflexos gerados pela estrutura do IPCC.

3 O IPCC

Este capítulo tem como objetivo mapear os motivos que levaram à criação do IPCC, assim como o processo de estruturação para surgimento no Painel. Deve-se notar que existem múltiplas análises sobre a formação do IPCC, levando em conta perspectivas políticas, históricas, econômicas e sociais, as quais serão exploradas nesta sessão. Posteriormente à identificação da linha histórica do Painel, será discutida a estrutura do IPCC, quais os principais comitês internos, seu nível hierárquico, e suas responsabilidades. Além disso, busca-se explicar as temáticas principais de cada Grupo de Trabalho, e o papel exercido por seus especialistas durante a edição de cada Relatório de Análise.

3.1 A ORIGEM DO IPCC

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) surge em 1988 com o propósito de criar uma ponte de diálogo entre a ciência e a política internacional, no âmbito das mudanças climáticas. A organização reúne cientistas internacionais e representantes estatais para trabalhar sobre o mesmo tema, por meio de análises de dimensões complementares: a mitigação das mudanças climáticas. Entretanto, apesar da criação de uma organização de alcance internacional ter ocorrido apenas nos anos 1980, o IPCC não foi a primeira iniciativa internacional a discutir sobre o tópico, e a convocar a cooperação internacional em prol da mitigação as mudanças climáticas. As pesquisas científicas e registros de alterações no clima publicados já antecederam este período (BOLIN, 2007).

As primeiras descobertas científicas expressivas de que o aumento das emissões de CO₂, causado por processos antropológicos, influenciava na composição atmosférica, alterando sua dinâmica, datam do século XIX (o conceito de “efeito estufa”, por exemplo, surge mesmo antes, com o físico francês Joseph Fourier, em 1824, no século XVIII) (BELL, 2014). Até o século XX, encontrava-se uma dificuldade de executar pesquisas de nível cooperativo internacional, ou obter resultados de estudo científicos que fossem levados a debates sobre o aquecimento global. Este acontecimento se dava devido à inexistência de uma rede científica internacional, que produzisse pesquisas coordenadas, assim como pela ausência de um órgão interestatal que favorecesse a troca multilateral de pesquisas e dados científicos, ou formalizasse e validasse as descobertas obtidas (AGRAWALA, 1997). Na década de 1980, grande parte dos encontros internacionais traziam dados vagos sobre as alterações climáticas, refreando a possibilidade de transformar seus relatórios em planos de ação. Os relatórios, portanto, não se distanciavam apenas das políticas internacionais, mas também de observar as dimensões socioeconômicas, condicionadas pelas mudanças climáticas (BOLIN, 2007).

Diversos eventos internacionais sobre as mudanças climáticas podem ser datados deste período, assim como seu grau de relevância dado de acordo com a análise realizada por cada autor. Agrawala (1997) considera o encontro de Villach como reunião de importância histórica para a criação do IPCC. Em 1985, na cidade de Villach, na Áustria, ocorreu o segundo encontro internacional de cientistas com o objetivo de discutir potenciais políticas internacionais para a mitigação das mudanças climáticas antropogênicas – o primeiro tendo ocorrido em 1980 (AGRAWALA, 1997). O encontro Villach 1985, segundo Agrawala (1997), representou um marco, no qual uma força conjunta científica se reuniu para impelir ações políticas dos Estados-nação (INTERNATIONAL SCIENCE COUNCIL, 2018). Apesar de não ter ocorrido um chamado para ação imediata, as recomendações de Villach formaram uma base de partida para a criação de futuras convenções sobre mudanças climáticas: uma força tarefa deveria ser estabelecida para combater a emissão dos gases de efeito estufa, que deveria ser encabeçada pelos órgãos Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), OMM, ICUS (AGRAWALA, 1997; BOLIN, 2007). Apesar das recomendações de Villach não terem surtido efeito imediato, o encontro serviu como inspiração para a origem dos debates sobre a criação de um programa de pesquisa internacional sobre as alterações atmosféricas (AGRAWALA, 1997; BOLIN, 2007). Segundo Wendy Franz (1997), há uma discordância com relação à relevância científica trazida pelo encontro de Villach. O autor compreende que o evento influenciou a agenda internacional, ao reforçar a necessidade de uma maior conexão entre a política e a ciência, mas não gerou o mesmo impacto acadêmico. O evento, segundo Franz, ressaltou a importância de uma maior exposição midiática e de popularizar a comunicação sobre descobertas científicas, entretanto, não foi levado a cabo nenhuma ação ativa pelos próprios membros (FRANZ, 1997).

Em 1986, houve a criação do Grupo Consultivo de Gases de Efeito Estufa (*Advisory Group on Greenhouse Gases, AGGG*), que pode ser observado como uma tentativa de representar a comunidade científica, ao mesmo tempo que buscava se colocar em diálogo com os *policy-makers* internacionais. Apesar de sua origem ter sido organizada pelos principais órgãos internacionais da época (PNUMA, OMM, ICUS), sua estrutura e funcionamento, composta de apenas 6 figuras políticas,⁷ não surtiu efeito no estabelecimento de uma força tarefa global (INTERNATIONAL SCIENCE COUNCIL, 2018). Cabe observar que, na década de 1980, portanto, já havia sido identificada por múltiplos grupos de pesquisa e órgãos nacionais a urgência em tratar das emissões de gases efeito estufa no aumento da temperatura global, e

⁷ Os membros foram nomeados pelos próprios órgãos PNUMA, OMM, ICUS: Gordon Goodman, Bert Bolin, Ken Hare, G. Golitsyn, Sukiyo Manabe e M. Kassas (AGRAWALA, 1997; FRANZ, 1997).

sabido que esta alteração poderia vir a gerar dificuldades na segurança alimentar e energética (FRANZ, 1997).

Todavia, nenhuma organização havia exercido influência sobre a tomada de decisões internacional, como a tentativa realizada por meio da AGGG, além de que essa foi criada com caráter consultivo, e não propositivo. O aspecto essencialmente científico do encontro de Villach e da AGGG gerava um distanciamento no diálogo com os tomadores de decisão, devido à falta de representação governamental. A brecha estrutural nas representações estatais acabou por resultar na dificuldade em obter apoio e reconhecimento estatal, ou seja, Villach e a AGGG construíram a base política, mas não conseguiram atingir quem executa a política internacional: os Estados (TORRANCE, 2006). A representação e iniciativa estatal ausentes em suas estruturas isolava os debates sobre mudanças climáticas, além da falta de aporte financeiro, que dificultava a manutenção das pesquisas e instituições (AGRAWALA, 1997).

Os materiais coletados e pesquisas concluídas sobre as mudanças climáticas eram não apenas existentes, como abundantes, entretanto, não havia envolvimento ou ação política que movimentasse os dados repetidos em relatórios. Portanto, o envolvimento estatal nos diálogos científicos e a participação de representantes políticos passou a ser observada como central para efetivar as ações governamentais rogadas por Villach e buscadas pela AGGG. Autores como Wendy Franz (1997, p. 19) declaram que as descobertas científicas realizadas na década de 1980 seriam inconclusivas sobre a severidade das mudanças climáticas ao longo prazo e, devido à dificuldade de compreender a dimensão das emissões de gases de efeito estufa, não traziam urgência na criação de uma força tarefa internacional para o período. A partir desta diferença encontrada entre Agrawala (1997) e Franz (1997), é possível se questionar se a inexistência de uma política internacional pode ser justificada pela falta de dados científicos sobre a situação climática, ou se se trata apenas de um desinteresse governamental global.

Posteriormente ao encontro de Villach, ocorreu a Conferência de Toronto, em 1988, reunindo representantes políticos (como embaixadores e oficiais governamentais), acadêmicos (cientistas das ciências sociais e exatas) e sociais (ativistas ambientais, representantes de grandes empresas, e especialistas em consumo energético). Com a realização de Villach e os documentos produzidos durante o encontro, a Conferência de Toronto já possuía um “terreno em comum” para os debates e pontos fundamentais a serem levantados (AGRAWALA, 1997). Os representantes presentes no encontro foram divididos em grupos de trabalho temáticos, para auxiliar na composição de relatórios e recomendações de Toronto. Os grupos de trabalho atendiam temas como energia, segurança alimentar, administração de recursos, exploração e ameaça de biomas, indústrias e desenvolvimento e dificuldades geopolíticas (FRANZ, 1997).

A Conferência de Toronto apresentou um ponto importante para o desenvolvimento da estrutura e funcionamento do IPCC, subdividido em três Grupos de Trabalho, que compreendem os aspectos das ciências exatas, sociais e mitigação das mudanças climáticas. Para Franz (1997, p. 25), a Conferência de Toronto ocorreu no momento de transição em que as mudanças climáticas rompiam com o mundo acadêmico, ou círculos específicos dentro da ONU, e alcançavam o meio político, por exemplo os debates sobre mudanças climáticas que foram levados à Assembleia Geral⁸. A Conferência de Toronto também auxiliou a adicionar mais um ator nos debates sobre mudanças climáticas: as ONGs. A temática, muitas vezes abrangente – poluição, energia –, trabalhada pelas ONGs dificultava agregar, à sua agenda, a crise climática. Entretanto, diversos representantes de ONGs participaram do encontro em Toronto, permitindo que este agente se voltasse para o tópico e levando sua presença a ser considerada nas mesas de debate (FRANZ, 1997).

É notável a influência de encontros internacionais e a tentativa de formação de órgãos internacionais na análise histórica da formação do IPCC, já que o painel tem forte ascendência nas experiências realizadas de gerar um diálogo entre o meio científico e o político. Entretanto, há um Estado-nação que exerceu poder decisivo sobre o caminho que estava sendo tomado nos debates em relação às mudanças climáticas, assim como na própria criação do IPCC. Os Estados Unidos da América foram um agente notável nos debates sobre a institucionalização do tema “mudanças climáticas”. O país já constava com agências meteorológicas de ponta, que estavam publicando relatórios nacionais sobre as alterações atmosféricas, como a emissão de gases carbono e as consequências antrópicas ao aquecimento global⁹ (FRANZ, 1997). Apesar das diversas avaliações sobre mudanças climáticas publicadas, as instituições científicas estadunidenses variavam de acordo com a gravidade do problema, assim como as ações que deveriam ser tomadas (AGRAWALA, 1997). Os EUA ocupavam uma posição delicada perante outros Estados que também possuíam pesquisas avançadas em relação às mudanças climáticas, como a Suécia, ou que se apresentavam ativamente nos debates internacionais. Além de representar o maior financiador das Nações Unidas – e, posteriormente, do IPCC –, tendo proximidade com diversos diretores de comissões e conselhos onusianos, possibilitando maior

⁸ Podem ser destacados, nesse contexto, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, adotada em 1985; as Resoluções 42/186 e 42/187, sobre a perspectiva de desenvolvimento para os anos 2000 e além; e o relatório da PNUMA (*The State of the Environment 1988: The Public and Environment*) levado para discussão na Assembleia Geral.

⁹ Cabe ressaltar que órgãos nacionais dos Estados Unidos já estudavam os possíveis resultados do aumento da emissão de gases atmosféricos e, portanto, o aumento de temperatura e nível do mar, fator que era considerado na equação para produção de alimentos e exploração de recursos dentro do território nacional (FRANZ, 1997).

influência sobre a tomada de decisão de seus órgãos, também representava um dos maiores emissores de CO₂ do período (AGRAWALA, 1997; BOLIN, 2007; FRANZ, 1997).

A posição estadunidense de apoiar a criação de um órgão intergovernamental para a regulamentação das mudanças climáticas não possui uma justificativa unificada para os analistas. O surgimento de um órgão intergovernamental poderia representar maior legitimidade perante a opinião estatal, já que, como mencionado anteriormente, a falta de figuras governamentais em Villach e a AGGG resultou em pouco apoio dos Estados (AGRAWALA, 1997). O incentivo à criação de um órgão intergovernamental, que permitisse maior atuação e influência governamental, também pode ser visto como uma forma de transmitir os interesses de cada Estado sobre as pesquisas científicas, principalmente no caso dos Estados Unidos, que representava o maior consumidor energético e emissor de gases efeito estufa na década de 1980 (BOLIN, 2007). É indiscutível a necessidade de apoio estatal para a mitigação das mudanças climáticas, mas também não é possível se desvencilhar da responsabilização climática sob os governos – como se observa atualmente nas denúncias em relação ao desenvolvimento chinês, estadunidense e europeu (DAVIDSON, 2022; POPOVICH; PLUMER, 2021). Portanto, permitir que debates sobre o clima realizados em encontros internacionais, que não possuíam base estatal ou uma estrutura organizacional definida, ocorressem sem a presença de representantes políticos governamentais, poderia colocar os Estados Unidos, assim como outros países, em uma posição arriscada, demandando por respostas e ações. Internamente, os Estados Unidos também apresentavam algumas contradições, devido a suas instituições nacionais não apresentarem um consenso em relação à gravidade das mudanças climáticas ou o impacto que poderiam gerar. Portanto, um órgão intergovernamental, que proporcionaria cientistas, nomeados por cada Estado, a trabalharem em grupos para produzir um relatório comum, parecia funcionar (AGRAWALA, 1997).

Nota-se que o surgimento do IPCC se dá por meio de diversos acontecimentos históricos, multilaterais e multifacetados, compreendendo encontros internacionais de agentes não-governamentais, a tentativa de criar de acordos e órgãos representativos, mas, principalmente, pelo crescimento substancial da atenção às mudanças climáticas. Esse envolvimento crescente estatal no tópico de mudanças climáticas não deve ser observado como uma disposição voluntária dos Estados no Sistema Internacional. As mudanças climáticas estão diretamente ligadas à administração energética e de recursos naturais, assim como sua escassez, portanto, o tópico é inerentemente político e de interesse das nações, desde seu surgimento (AGRAWALA, 1997; BOLIN, 2007; TORRANCE, 2006).

Enquanto os Estados se organizavam para estabelecer seus objetivos e configuração em relação às crises climáticas, a posição dos Estados Unidos, favorável à criação de um mecanismo intergovernamental, era clara e, devido ao seu peso como patrono financeiro da ONU, comunicar esta necessidade de criação de um órgão interdisciplinar para as mudanças climáticas aos secretariados foi imediato (AGRAWALA, 1997). Em 1988, os Estados Unidos sofreram com ondas de calor e perdas severas em sua produção agrícola (BOLIN, 2007). Para Bolin (2007, p. 48), a obviedade, tanto científica como social, do impacto das mudanças climáticas na estrutura global se tornava cada vez mais presente, tendo pesquisas mais precisas sendo publicadas sobre a seriedade do cenário climático, e a reverberação midiática na opinião pública clamando por uma mobilização internacional. A relevância do tópico e a vulnerabilidade nacional que estava sendo observada pelos Estados Unidos pode ter sido um dos motivadores para reforçar a criação de um painel intergovernamental para tratar do tópico. Enquanto isso, outros autores como Hulme e Mahony (2010, p. 706) consideram a movimentação estadunidense como forma de se contrapor a possíveis políticas internacionais reforçadas pelo PNUMA em relação à utilização de combustíveis fósseis e aos *lobbies* ambientais nos Estados Unidos.

Dada a presença da temática sobre mudanças climáticas no cenário internacional, juntamente às influências dos Estados Unidos sobre os órgãos tomadores de decisão, o Conselho Internacional de Ciência (ICSU), juntamente ao PNUMA e à OMM, abraçaram a concepção de um órgão intergovernamental que conectasse dados científicos a afirmativas políticas e iniciam sua estruturação (AGRAWALA, 1997). Em Genebra, em 1988, os esforços da OMM e do PNUMA para a criação do IPCC foram endossados pela Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução 43/53 de 6 de dezembro de 1988 (UNGA, 1988; WMO, 1988). O documento de formação do IPCC (*Memorandum of Understanding Between the United Nations Environment Programme and the World Meteorological Organization on the Intergovernmental Panel on Climate Change*) não menciona o ICSU ou os Estados Unidos, ou seja, não há registro oficial relacionado à documentação que comprove o envolvimento de ambos os agentes na origem do IPCC. Entretanto, múltiplos autores os mencionam e, portanto, são considerados na análise histórica realizada (AGRAWALA, 1997; FRANZ, 1997; HULME; MAHONY, 2010; WMO; UNEP, 1989).

Os três objetivos principais do IPCC são estabelecidos de forma clara: produzir relatórios acessíveis sobre informação científica; realizar relatórios sobre o impacto socioeconômico das mudanças climáticas; formular respostas estratégicas às mudanças

climáticas¹⁰ (WMO; UNEP, 1989). O memorando estabelece as estruturas básicas do IPCC, considerando seus três grupos de trabalho e suas matérias respectivas, que definiriam os relatórios, a definição de um secretariado e *bureau*, assim como o estabelecimento do OMM e do PNUMA como apoiadores financeiros das atividades e funcionamento do IPCC (WMO; UNEP, 1989). O documento não detalha especificidades sobre a condução ou composição dos grupos de trabalho e seus cientistas, mas é importante notar a dualidade entre ciência e política – por meio da representação estatal –, assim como o forte caráter financeiro, levantados em seu documento inicial. Este apoio estatal e financeiro pode ser observado como diferencial entre as tentativas de organizações e encontros internacionais realizados anteriormente sobre o meio ambiente (AGRAWALA, 1997).

O IPCC, de modo simplista, representa uma coalizão estatal embasada em credibilidade científica. Contudo, observa-se que análises divergentes foram levantadas sobre a origem do IPCC, assim como diferentes características foram destacadas ao compreender o surgimento do órgão. Para Boehmer-Christiansen (1994), o IPCC nasce como uma forma de unificação da fonte científica sobre as mudanças climáticas, representando interesses acadêmicos, políticos e econômicos. A homogeneização do conhecimento internacional, segundo o autor, tem a finalidade de servir aos interesses de Estados com alta emissão de carbono – na década de 1990, a maior porcentagem de países emissores de gases efeito estufa se encontrava no Norte Global – auxiliando nos estudos sobre a substituição dos combustíveis fósseis e desenvolvendo o mercado de “energia limpa” (BOEHMER-CHRISTIENSEN, 1994).

A teoria do IPCC surgir como base científica para propagar a epistemologia da “energia limpa” é utilizada por Boehmer-Christiansen (1994) para explicar a atenção repentina das potências globais (como Alemanha, Reino Unido, Suíça, Canadá e Noruega) no combate ao aquecimento global nos anos 1980, mesmo já sendo um tema existente desde o século XIX. Para Shackley e Skidvin (1995), os apontamentos de Boehmer-Christiansen sobre o surgimento do IPCC não passavam de ideias conspiratórias sobre a comunidade científica, em que apontava o IPCC como retardante às ações políticas efetivas, já que representa apenas os interesses de expandir os financiamentos de pesquisa. Logo, os relatórios apresentados pelos cientistas sobre as mudanças climáticas se apresentariam como “confortáveis” ao olhar de *policy makers* e agentes internacionais, não os colocando em uma posição de alerta sobre o cenário mundial. Para ambos, o órgão deve ser observado como a abertura de um processo de mitigação das

¹⁰ Agrawala liga o desenvolvimento de respostas as mudanças climáticas aos objetivos do IPCC como iniciativa de Malta ao apresentar um projeto de resolução a Assembleia Geral da ONU, que reforçava a necessidade de respostas políticas governamentais à mitigação da crise climática (AGRAWALA, 1997, p. 10).

mudanças climáticas antropológicas, ao invés do resultado final de um processo contínuo (SHACKLEY; SKODVIN, 1995). A análise do IPCC ter surgido como ferramenta para influenciar na administração dos recursos energéticos também é sugerida em análises de Agrawala (1997) e Hulme e Mahony (2010). Observar o IPCC como um xadrez político e representação de interesses de diferentes agentes é o apontamento que predomina entre as leituras e Agrawala, Boehmer-Christiansen e Hulme e Mahony.

Como examinado, as motivações e reflexos sobre a criação do IPCC não são um consenso entre pesquisadores. Autores como Agrawala (1997) e Boehmer-Christiansen (1994) desafiam as ideias de uma origem neutra para a criação do IPCC, e como o órgão se relaciona com a hegemonia internacional. Segundo o próprio IPCC, a razão de sua origem é clara:

O IPCC foi criado para fornecer aos formuladores de políticas avaliações científicas regulares sobre as mudanças climáticas, suas implicações e potenciais riscos futuros, bem como para propor opções de adaptação e mitigação. [...] Os relatórios do IPCC são neutros, relevantes para as políticas, mas não prescritivos (IPCC, 2021, p.1)

O escopo do IPCC se repete: auxiliar na tomada de decisões políticas internacionais, aos Estados-nação, por meio da publicação de relatórios científicos confiáveis. O debate científico e político sobre as mudanças climáticas, assim como a o caráter recomendatório destes debates é institucionalizado por meio da criação do IPCC.

Em 6 de dezembro de 1988, na 70ª Reunião Plenária da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), após a apresentação do documento “Conservação do clima como parte da herança comum da humanidade” (MALTA, 1988) pelo Governo de Malta, é ressaltada a necessidade da criação do IPCC por meio da Resolução 43/53, ponto 5:

Aprova a ação da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) no estabelecimento conjunto de um Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas para fornecer avaliações científicas coordenadas internacionalmente sobre a magnitude, o momento e o potencial impacto ambiental e socioeconômico das mudanças climáticas e estratégias de resposta realistas, e expressa gratidão pelo trabalho já iniciado pelo Painel (UNGA, 1988, Resolution 43/53, p. 133, tradução nossa).

Na Resolução apresentada pela Assembleia Geral, ficam claras as influências do encontro de Villach, de 1985, que recomendou a criação de um programa, em parceria com a PNUMA, a OMM e o ICSU, que promovesse a ação conjunta científica e governamental, e urgia a ação de Estados e organizações não-governamentais no envolvimento de combate às crises climáticas. A mesma resolução recomendava que a OMM, em ação com a PNUMA, utilizando os meios do IPCC, revisasse e proporcionasse recomendações referentes a:

(a) O estado de conhecimento da ciência do clima e das alterações climáticas; (b) Programas e estudos sobre o impacto social e econômico das mudanças climáticas, incluindo o aquecimento global; (c) Possíveis estratégias de resposta para retardar, limitar ou mitigar o impacto das mudanças climáticas adversas; (d) A identificação e possível fortalecimento de instrumentos jurídicos internacionais relevantes existentes com relação ao clima; (e) Elementos para inclusão em uma possível futura convenção internacional sobre o clima; (UNGA, 1988, Resolution 43/53, p. 133, tradução nossa)¹¹

Vale ressaltar que a Resolução 43/53 formaliza o IPCC frente à Assembleia Geral da ONU. A primeira sessão sobre o IPCC já havia ocorrido de 9 a 11 de novembro de 1988, em Genebra, encaminhada pelo OMM e pelo PNUMA, a fim de estruturar de forma precisa o corpo do painel, para que fosse apresentado às Nações Unidas (WMO, 1988). O IPCC surge com caráter consultivo, a fim de que suas resoluções sejam apresentadas em sessões do UNCCC e encontros internacionais sobre o clima, permeando o debate dos *policy makers* (WMO, 1988). Ao ser a primeira instituição oficial reconhecida pela ONU e voltada à política e pesquisa climática, o escopo do IPCC é amplo, focando em três frentes, a acadêmica, a de impacto e a de respostas à crise climática. Na seção seguinte será explicado como se dá a estruturação e o funcionamento do IPCC. Entretanto, deve-se observar que a análise sobre a estrutura do painel não é homogênea, havendo autores como Boehmer-Christiansen que observam a organização interna do IPCC como espaço de xadrez político, enquanto outros, como Shackley, a observam como um espaço neutro na ordem internacional, sem perpetuar disputas no Sistema Internacional em seu campo (BOEHMER-CHRISTIANSEN, 1994; SHACKLEY; SKODVIN, 1995).

3.2 IPCC: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A primeira sessão sobre a estruturação do IPCC teve início em 9 de novembro de 1988 e a documentação publicada pelo Governo de Malta “Conservação do clima como parte da herança comum da humanidade” (MALTA, 1988), na AGNU, serviu como base para a organização da agenda das ações iniciais do IPCC (WMO, 1988). O Relatório da Primeira Sessão da OMM e do PNUMA sobre o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC)¹² associa o IPCC a seu importante caráter científico na redução das incertezas no campo acadêmico sobre as mudanças climáticas, condizente com o momento histórico apresentado por

¹¹ No original: “(a) *The state of knowledge of the science of climate and climatic change; (b) Programmes and studies on the social and economic impact of climate change, including global warming; (c) Possible response strategies to delay, limit or mitigate the impact of adverse climate change; (d) The identification and possible strengthening of relevant existing international legal instruments having a bearing on climate; (e) Elements for inclusion in a possible future international convention on climate;*”.

¹² Report of the First Session of the WMO/UNEP Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (WMO, 1988)

Agrawala (1997), já que não havia nenhum órgão de produção de material científico oficial, com reconhecimento internacional e financiamento, que suprisse o papel que seria exercido pelo IPCC. Entretanto, o Relatório também urge, como papel do painel, “identificar os fatos e projeções acordados, os separar de meras especulações e corajosamente informar ao mundo o que deve ser feito” (WMO, 1988, p. 2).

O IPCC surge como único órgão intergovernamental que realiza publicações oficiais sobre as mudanças climáticas. Como observado por Mostafa Tolba¹³ (WMO, 1988, p. 2) no primeiro encontro do IPCC, o painel tem a função de separar “meras especulações” dos verdadeiros projetos acadêmicos na área climática. Ou seja, o IPCC deve filtrar os dados e publicações científicas sobre mudanças climáticas existentes, a fim de criar uma base de informações confiáveis para a tomada de políticas internacionais. Esta função de monopólio de fonte de pesquisas e estudos sobre mudanças climáticas no debate internacional coloca o IPCC como filtro epistêmico do que será debatido nas mesas de negociações (HUGHES; PATERSON, 2017). O IPCC apresenta um caráter consultivo e não produz pesquisas próprias, apenas seleciona e valida, por meio de seus editores, aos resultados de relevância internacional. Ao ser o único órgão intergovernamental que valida e organiza os conhecimentos produzidos sobre mudanças climáticas, coloca o grupo de pesquisadores e editores do IPCC como uma hegemonia epistemológica internacional sobre as mudanças climáticas, delimitando os debates aos pontos escolhidos por esta comunidade acadêmica (HULME; MAHONY, 2010).

O IPCC é classificado como uma Organização Intergovernamental Internacional (OI), que reúne Estados-nação e Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI) para desenvolver relatórios sobre as mudanças climáticas, que servem como base de debate à política internacional. É função do IPCC, segundo o relatório de sua primeira sessão:

- (i) Acessar as informações científicas que estão relacionadas com os componentes variados das mudanças climáticas, como as emissões de gases efeito estufa e a modificação da balança de radiação terrestre, para permitir que as consequências ambientais e socioeconômicas das mudanças climáticas sejam avaliadas;
- (ii) Formular estratégias de resposta realistas para a administração dos problemas relacionados às mudanças climáticas (WMO, 1988, p. 4)

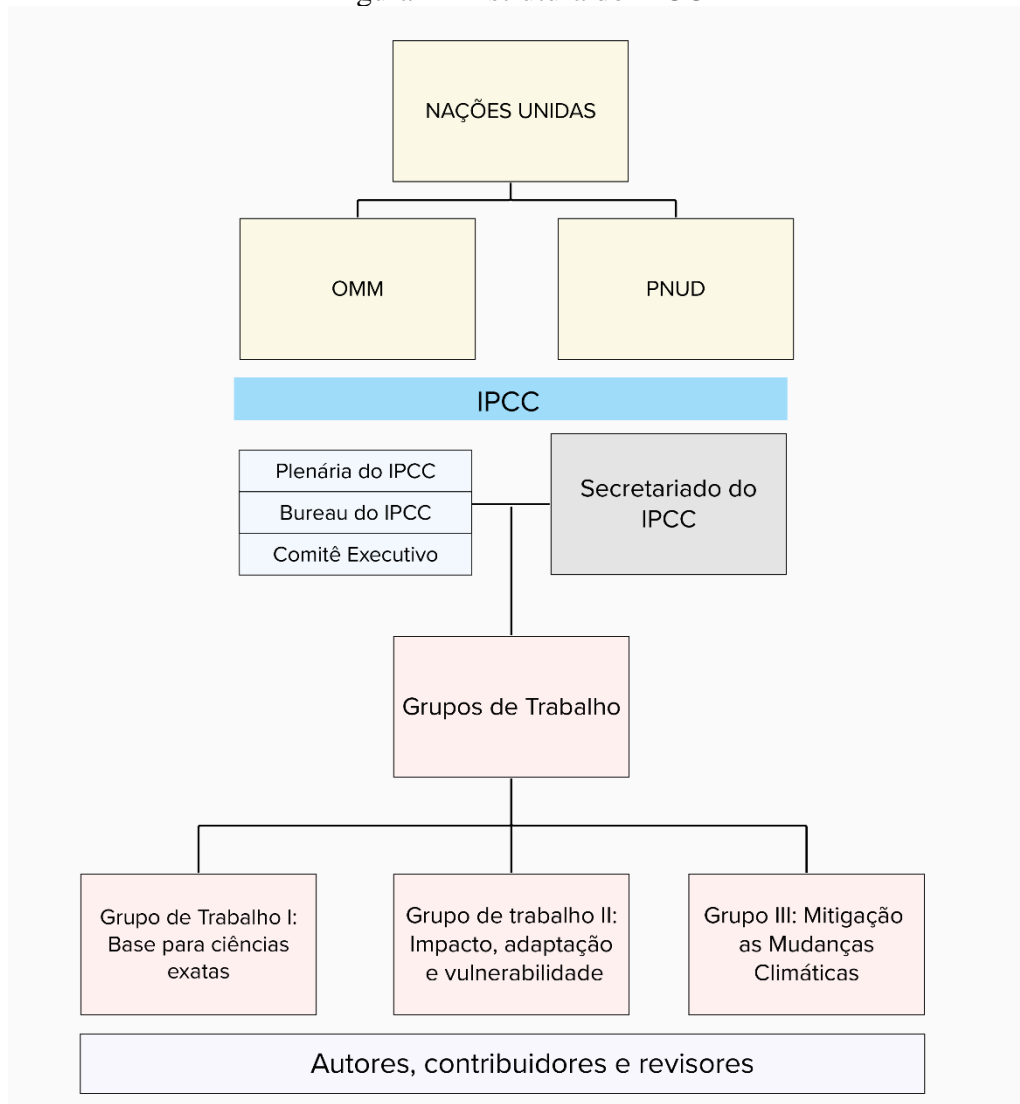
Beck e Mahony (2018, p.1) denominaram a criação do IPCC como o “estabelecimento da voz de autoridade da ciência internacional”. Deve-se ressaltar a diferença entre as funções do IPCC, a OMM e o PNUMA. A OMM, apesar de possuir proximidade com temas de clima, tem seu escopo voltando para a compreensão da meteorologia, da hidrologia, do tempo e do

¹³ Doutor Mostafa Tolba foi Diretor Executivo da PNUMA entre 1975 e 1992. Tolba estava profundamente envolvido nas negociações sobre mudanças climáticas e a criação de um órgão internacional que abarcasse este tema.

clima, e como estes temas podem ser utilizados para o aprimoramento do bem-estar da comunidade internacional (WMO, 2016). Enquanto a OMM também trata das alterações climáticas, como o IPCC, seu escopo inclui o debate climático, por meio de encontros anuais sobre mudanças climáticas e hidrológicas e tem maior caráter desenvolvimentista. Estes debates irão aprovar as publicações realizadas no ciclo anterior e definir as temáticas de relevância climática para o próximo relatório (AGRAWALA, 1998). É importante observar que o IPCC, diferente da OMM, não realiza conferências internacionais ou possui ferramentas internas para discutir o reflexo dos relatórios no campo político (WMO, 1988). Sua função principal é fornecer os relatórios de análise, que servirão como base aos *policy makers* discutirem e desenvolverem ações de mitigação das mudanças climáticas em encontros globais. Compreende-se, então, que o IPCC, frente a outras organizações internacionais e comitês atrelados a ONU, possui uma organização interna e funcionalidade muito particular. A fim de trazer disposição ao funcionamento prático do IPCC, e maior compreensão sobre sua estrutura, para posteriormente analisá-la, esta subseção pretende explorar, com maior profundidade, a composição do órgão.

O IPCC pode ser descrito por duas ordens complementares (Figura 1), o Secretariado do IPCC (*IPCC Secretariat*) e a Plenária do IPCC (*IPCC Plenary*). O Secretariado possui a função de coordenar e auxiliar o trabalho do painel, organizando a Plenária, assim como os subgrupos abaixo desta (*Bureau* do IPCC e Comitê Executivo), servindo como suporte administrativo principalmente para a preparação e publicação dos documentos e relatórios. O Secretariado do IPCC também gerencia o Fundo Monetário do IPCC (*IPCC Trust Fund*), assim como temas jurídicos a respeito da própria plataforma (IPCC, 2022a). Como mostra a Figura 1, ao mesmo nível de supervisão do Secretariado se encontra a Plenária do IPCC. A Plenária é composta por 195 Estados-membros (atualmente o IPCC é formado pelos mesmos 195 países que compõem a ONU), que, por meio de encontros anuais, definem o programa de trabalho que será executado pelos Grupos de Trabalho (GTs) (Figura 2), delimitam o orçamento do IPCC e votam pelo *Bureau* de especialistas do IPCC. O tempo de mandato da Plenária corresponde ao ciclo de produção dos relatórios – este ciclo corresponde ao período de seleção dos temas, edição do material e publicação dos relatórios, o qual pode variar. Em relação à representação dos Estado-membros do IPCC, cada qual deve eleger um Ponto Focal Nacional. Os representantes governamentais não participam das publicações do IPCC, mas auxiliam na indicação de editores para compor o corpo de especialistas, e os Pontos Focais trabalham como ponte de diálogo entre o painel e os Estados (IPCC, 1999).

Figura 1 – Estrutura do IPCC



FONTE: Elaborado pela autora, com dados de IPCC (2022b)

O Bureau do IPCC, como mencionado anteriormente, está abaixo da Plenária em nível hierárquico, e é, atualmente, composto por 84 membros de representantes nacionais – até a 41ª Sessão do Painel, havia apenas 81 membros, entretanto, a fim de expandir a representação africana e asiática, o número aumentou para 84 representantes -, escolhidos pela Plenária. O *Bureau* possui caráter administrativo, e auxilia em tópicos acadêmicos e técnicos trabalhados pelo Painel (IPCC, 2005). O *Bureau* é composto por um Presidente e Vice-Presidente, assim como os Copresidentes e Vice-Presidentes dos três Grupos de Trabalho, e pelos Copresidentes da Força Tarefa para Inventários Nacionais de Gases de Efeito Estufa (*Task Force on National Greenhouse Gas Inventories*) (IPCC, 2022b).

Abaixo do *Bureau*, encontra-se o Comitê Executivo, formado pelos presidentes, vice-presidentes e copresidentes dos três Grupos de Trabalho, em conjunto com a Força Tarefa para

Inventários Nacionais de Gases de Efeito Estufa. O Comitê Executivo fortalece as ações coordenadas entre os Grupos de Trabalho por meio do apoio a implementação dos programas de trabalho do IPCC, assim como coordena a comunicação e ação conjunta entre os diferentes níveis hierárquicos do IPCC (IPCC, 2022b). Tanto a Plenária, quanto o Bureau e o Comitê Executivo são responsáveis pela estruturação e organização do IPCC, entretanto, não se responsabilizam ou se envolvem diretamente com a produção dos relatórios. A edição e publicação dos Relatórios de Análise é responsabilidade dos Grupos de Trabalho do IPCC (WMO, 1988).

A formação base do IPCC consiste em três Grupos de Trabalho (GTs) especializados em tópicos coerentes às mudanças climáticas: o GT I, que possui enfoque na ciência física; o GT II, que trata de impactos, adaptações e vulnerabilidade; e o GT III, sobre mitigação (WMO, 1989). Os grupos de trabalho são responsáveis pela formulação dos Relatórios de Análise (RAs) e dialogam entre si, caso seja necessário a emissão de alguma informação entre Grupos de Trabalho, ou suporte técnico entre Grupos para produção de um relatório (MCTI, 2019). A divisão por temática dos Grupos de Trabalho e sua visibilidade será trabalhada no capítulo seguinte, entretanto, cabe apontar que, em diferentes períodos históricos do IPCC, a visibilidade dos GTs, assim como sua abordagem, alterou-se. Como apontado por Agrawala (1997, p. 9), inicialmente o Grupo de Trabalho “da Ciência” (GT I) recebeu maior destaque durante a publicação do Primeiro Relatório de Análise do IPCC, enquanto, para Mahony e Beck (2018, p.5), o GT III originalmente se apresentava como espaço político para a viabilidade de ações de mitigação às mudanças climáticas, e foi, durante o desenvolvimento do IPCC, adotando uma abordagem mais “apolítica” nas publicações.

Intrínseca à formação estrutural do IPCC, a seleção para os agentes envolvidos nas publicações dos RAs é uma peça fundamental para o xadrez político do painel. O processo de seleção para os especialistas envolvidos na produção dos relatórios funciona por meio de três modos de nomeação: por Estados-Membros do IPCC, pelo *Bureau* e pelas Organizações Observadoras. Inicialmente, os governos e organizações membros do IPCC têm a oportunidade de nomear especialistas qualificados para atuarem como autores nos relatórios. Durante essa etapa, são consideradas a experiência e a expertise científica dos candidatos, bem como a diversidade geográfica e de gênero. Em seguida, o *Bureau* do IPCC, revisa e avalia os candidatos. Nessa fase, é analisada a adequação das nomeações, levando em consideração o equilíbrio de perspectivas científicas e evitando conflitos de interesse. Essa etapa tem como objetivo garantir a qualidade e a diversidade de conhecimentos entre os autores selecionados. Com base na revisão das nomeações, o Bureau do IPCC envia convites aos especialistas

selecionados, convidando-os a contribuir como autores nos relatórios. Os convites incluem informações sobre as tarefas específicas a serem realizadas, o cronograma e as diretrizes para a preparação dos capítulos. O envolvimento dos cientistas ocorre de forma voluntária, ou seja, o fundo monetário do IPCC não se envolve na remuneração de seus acadêmicos. Após a nomeação realizada pelos agentes que compõem o IPCC, a presidência de cada Grupo de Trabalho irá selecionar os cientistas para suas funções. A presidências, em teoria, sempre busca obter um equilíbrio entre o número de homens e mulheres, assim como entre o número de representantes de diferentes regiões e países desenvolvidos e em desenvolvimento (IPCC, 2013).

A participação de especialistas no IPCC pode ser dividida em quatro funções. O Autor e Editor de Revisões são nomeados pelos Pontos Focais do IPCC, Organizações Observadoras do Painel ou membros do Bureau. Estes possuem a responsabilidade sobre o conteúdo de um capítulo. Entre Autores e Editores, há a divisão entre Autores Líderes Coordenadores (ALCs), que coordenam o trabalho dos capítulos; os Autores Líderes (ALs), responsáveis pela produção dos subtítulos de cada capítulo, baseados nas informações acadêmicas obtidas; Editores de Revisão (REs), identificam Revisores Especialistas, asseguram que todas as informações presentes no capítulo sejam apresentadas de forma equilibrada, e aconselham em decisões sobre informações controversas. Os Autores Colaboradores auxiliam no trabalho dos ALCs e ALs, possuindo experiência específica sobre algum tópico ou área. Os Cientistas de Capítulo representam o suporte técnico e logístico às equipes de autores, verificando informações em comum apresentadas em diferentes partes do relatório. Estes são recrutados pelos ALCs de cada capítulo. Por fim, o Revisor Especialista é o papel que compõem a primeira minuta de revisão dos capítulos. Cabe a eles comentar capítulos e sessões do relatório – vale ressaltar que a segunda minuta de revisão dos capítulos é realizada por Governos e Especialistas (MCTI, 2019).

Ao utilizar da premissa básica da Teoria Crítica de que toda análise serve para algo e para alguém, é necessário ressaltar que a escolha de especialistas no envolvimento e produção dos relatórios, assim como pesquisas que serão agregadas aos relatórios, auxilia no reconhecimento destes cientistas em nível internacional, e define outras pesquisas internacionais e debates globais que ocorrerão sobre a ciência exata, a vulnerabilidade e mitigação das mudanças climáticas (HUGHES; PATERSON, 2017). Nesse contexto, em 2016, Esteve Corbera, Laura Calvet-Mir, Hannah Hughes e Matthew Paterson realizaram um levantamento de dados sobre o número de acadêmicos envolvidos na produção do Quinto Relatório de Análise (AR5) do IPCC do Grupo de Trabalho III, publicado em 2014, focado na

mitigação das mudanças climáticas. A pesquisa realizada buscou categorizar os cientistas envolvidos por suas carreiras institucionais e Estado de origem, constituindo uma rede de relações entre estes elementos. Como conclusão, verificou-se a predominância de autores do Norte global, e a hegemonia de cientistas com ocupações em instituições britânicas e estadunidenses (CORBERA et al., 2016).

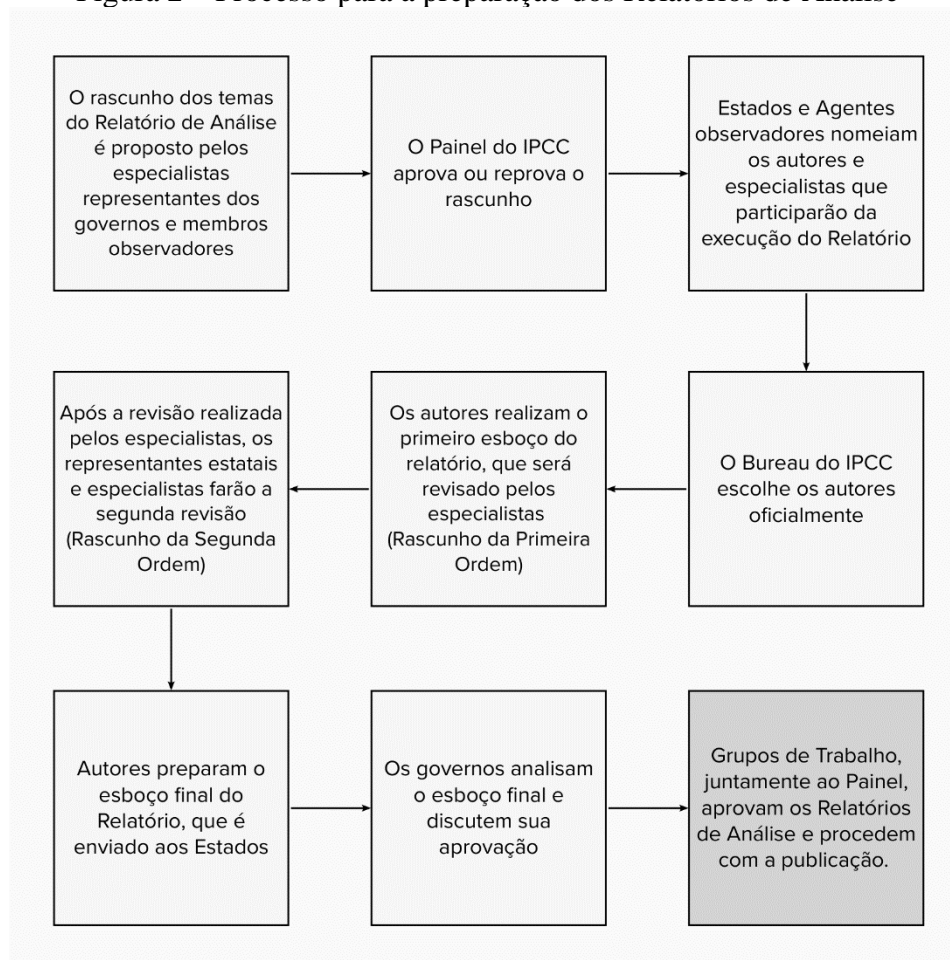
De forma padrão, os RAs são produzidos em um período de 6 a 7 anos, em média, e primeiramente, de forma separada por cada Grupo de Trabalho. Esta separação nasce na primeira sessão da OMM e da PNUMA sobre o IPCC, com o intuito de permitir maior aprofundamento em cada tópico incumbido aos GTs (WMO, 1988). Logo, os GTs I, II e III irão publicar sua própria seleção de pesquisas relevantes e, ao fim de suas exposições, será concluído o Relatório de Síntese, que reúne o trabalho dos três GTs em apenas um documento (WMO, 1988). Caso necessário, o painel também produz Relatórios Especiais e Relatórios Metodológicos sobre tópicos solicitados, ao serem considerados relevantes pelos Estados-membros (IPCC, 2022b).

Em teoria, a cada edição, novos autores e revisores devem ser escolhidos para participar da produção dos relatórios. Nesse sentido, não é possível deixar de lado a relevância de processos sociais e convenções científicas na escolha dos autores e agentes envolvidos nos relatórios, criando a desigualdade já observada em representações acadêmicas e na formulação da comunidade epistemológica do IPCC (CORBERA et al., 2016). Nomes consagrados de acadêmicos do Norte Global são tradicionalmente envolvidos nas edições dos RAs, enquanto, para novos autores – geralmente participantes de países em desenvolvimento –, há maior dificuldade na formação de autoridade e reconhecimento dentro do meio, transgredindo o grupo dominante (HUGHES; PATERSON, 2017).

O corpo de cientistas que compõem a equipe de editores e autores dos RAs é fonte de crítica e discordância entre analistas, além de exercer clara influência nos temas e pesquisas que serão abarcados pelos relatórios (CORBERA et al., 2016; HUGHES; PATERSON, 2017; SHACKLEY; SKODVIN, 1995). Dada essa importância, a representação autoral é tratada com maior profundidade no capítulo seguinte. Além da relevância do corpo acadêmico no IPCC, é necessário observar o processo de preparação dos RAs (Figura 2). Inicialmente, o IPCC realiza uma sessão plenária a cada início de novo ciclo, marcando, também, o fim do último ciclo. Durante as sessões plenárias, os representantes governamentais irão revisar e aprovar os relatórios completos do ciclo anterior, além de definir a agenda do Painel para o próximo relatório – durante esse período, ONG e representantes empresariais, por exemplo, podem observar a sessão com caráter de observador - (AGRAWALA, 1998). Subsequentemente a

realização da plenária, um rascunho dos tópicos de maior relevância, frente às pesquisas desenvolvidas internacionalmente sobre alterações climáticas, é escolhido e apresentado pelo time de experts nomeados por governos e membros observadores ao IPCC, sendo aprovado ou não. Posteriormente, os membros estatais e não-estatais, como ONGS e especialistas acadêmicos, irão selecionar o time de acadêmicos que irá participar como autores do presente relatório do IPCC (IPCC, 2023a).

Figura 2 – Processo para a preparação dos Relatórios de Análise



Fonte: Elaborado pela autora com dados de IPCC (2023)

Uma vez selecionado o corpo de cientistas, estes irão preparar o chamado Rascunho da Primeira Ordem do relatório. O Rascunho deve ser baseado em pesquisas e publicações relevantes para o tópico de alterações climáticas e, apesar de ser recomendado priorizar literatura revisada previamente, relatórios de ONGs, governos e indústrias também podem ser adicionados. Mais uma vez, o primeiro Rascunho é revisado pelos Estados-membros e especialistas – estes são convidados internacionalmente para comentar nos esboços e sua

participação é aceita pelo IPCC de acordo com a expertise de cada cientista. Os especialistas que realizam a revisão do rascunho comentam os temas por meio de uma linguagem calibrada¹⁴ (IPCC, 2023a). A linguagem calibrada permite que as informações presentes no rascunho sejam avaliadas pelo nível de veracidade e certeza na informação exposta, decidido pelo corpo de especialistas. O Rascunho da Primeira Ordem é reformulado pelos autores, e o Rascunho da Segunda Ordem é preparado, passando por uma nova revisão para que seja concluído o Rascunho Final, enviado aos Estados-membros para sua aprovação. Este processo, desde a realização da primeira sessão do IPCC até a aprovação dos rascunhos pode demorar até dois anos. Todos os relatórios do IPCC devem ser endossados pelos Grupos de Trabalho e pela Plenária do IPCC (AGRAWALA, 1998; IPCC, 2023a).

O IPCC possui uma estrutura multifacetada e complexa, e sua compreensão mais profunda permitirá captar como sua organização interna, participação governamental ou não-governamental e escolha de seus autores influenciam nas abordagens utilizadas e tópicos abarcados em seus relatórios. O capítulo seguinte tem como intuito analisar de forma quantitativa e qualitativa a estrutura e composição do IPCC e seus reflexos na mitigação internacional à crise climática. Agrawala (1997, p. 25) observa o sucesso da criação do IPCC e da publicação de seus relatórios devido à multiplicidade de agentes envolvidos em sua criação, sua estrutura seu processo de escolha de cientistas, delimitação dos temas e construção de seu corpo de autores. Esta variedade de agentes estatais e não-estatais presentes nos processos de tomada de decisões faz com que os participantes do IPCC precisem ceder o controle total sobre o desenvolvimento do Painel e seus RAs. Esta representatividade, universalidade e multiplicidade apresentadas por Agrawala (1997) serão analisados e discutidos no capítulo seguinte.

¹⁴ A linguagem calibrada (*calibrated language*) é um tipo de categorização específica para explicar os diferentes graus de certeza sobre a informação apresentada, e qual a probabilidade estatística de uma previsão, neste caso, climática, ocorrer (CRIMMINS, 2020).

4 O IPCC COMO FERRAMENTA DE COMBATE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO SUL GLOBAL

O presente capítulo tem como objetivo analisar a atuação e as características do IPCC na contemporaneidade. É sabido que o IPCC sofreu alterações em sua atuação, posicionamento político e até funcionamento estrutural com o passar dos anos, assim como cresceu a importância da temática climática nas mesas de negociação internacionais. O intuito principal do IPCC é representar, globalmente, em seus relatórios publicados, o cenário climático atual, por meio de pesquisas e dados de considerada relevância. Embora o IPCC desempenhe um papel crucial na síntese e comunicação do conhecimento científico sobre o clima, existem problemas significativos em sua estrutura e funcionamento que merecem atenção. Observa-se, muitas vezes, a falta de visibilidade e diversidade tanto em sua estrutura quanto durante a edição e publicação de seus Relatórios de Análise. Portanto, neste capítulo também se busca demonstrar as falhas sistêmicas e as dificuldades encontradas durante a trajetória do IPCC, e compreender como estes vácuos de representatividade podem influenciar no combate as mudanças climáticas.

Diante disso, neste capítulo serão apresentados inicialmente as composições e os reflexos dos seis Relatórios de Análise publicados até a atualidade, discutindo suas representações e temáticas abordadas. Posteriormente, será trabalhado em três subseções os pontos focais principais que se compreende gerarem desequilíbrio nos debates climáticos internacionais, entre Sul e Norte Global: O corpo de cientistas e seu nível de representação; as temáticas abordadas e abarcadas pelo IPCC, realizando um paralelo entre os tópicos do Sul e Norte Global; e, distinções entre propostas de ação para problemas climáticos enfrentados pelo Sul e Norte Global.

4.1 OS TRÊS PILARES DO IPCC: NEUTRO, POLITICAMENTE RELEVANTE E NÃO PRESCRITIVO

A função atemporal do IPCC é fornecer avaliações abrangentes sobre a ciência, impactos e políticas relacionadas às mudanças climáticas para permitir a tomada de decisões de *policy makers* internacionais. Com o passar dos anos, a posição estratégica do Painel, assim como sua responsabilidade no Sistema Internacional, se desenvolveu e se adaptou às novas demandas políticas e sociais. O papel do IPCC, com evoluções e mudanças em sua trajetória, passou não de apenas informativo científico para debates internacionais, mas também reformulou seu papel de contribuidor na implementação e monitoramento das ações políticas climáticas (BECK; MAHONY, 2018).

O Painel representa uma organização científica e declara que seus relatórios são “neutros, politicamente relevantes, mas não politicamente prescritivos” (IPCC, 2021, p.1), ou seja, as informações ou orientações não são elaboradas de forma a influenciar ou ditar a adoção de certas políticas ou medidas específicas. Contudo, este aspecto estrutural do Painel gera debates. O IPCC já foi reprovado em diversos aspectos em relação a sua estrutura e funcionamento, trazendo à tona, principalmente, o tema da neutralidade e seu caráter prescritivo. Na década de 1980, o IPCC foi atacado por *lobbies* industriais automotivos e petroquímicos, em 2009, houve o escândalo midiático “*Climategate*”,¹⁵ e, com a ascensão de governos populistas de direita ao redor do mundo, o aquecimento global ganhou um caráter questionável e até “ilegítimo” no campo político (BECK; MAHONY, 2018).

A mitigação as mudanças climáticas não é um consenso internacional, em que há uma cooperação generalizada e homogênea. Este comportamento pode ser observado, por exemplo, com a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris (2015) em 2017, no governo de Donald Trump, alegando que o tratado não era interessante ao país (G1, 2017). Com a mudança do comportamento político internacional e o fortalecimento da “pós-verdade”¹⁶ no século XXI, é possível notar que o conhecimento científico “puro” e “exato” não define o sucesso público do IPCC. Beck e Mahony (2018) observam o campo epistemológico e o campo político como elementos distintos, e, com os ataques à ciência climática, estes dois polos devem se unir. Adam (2022), por sua vez, aponta que, para evitar áreas controversas para *policy makers* internacionais, o conteúdo científico parece reduzir as contribuições políticas a questões técnicas, supostamente “apolíticas”, justificando a necessidade de ações internacionais e cooperação em prol de um tema por meio do manto da “objetividade”. Aqui cabe levantar o questionamento se, realmente, as esferas de “ciência pura” e política realmente se encontram – e devem permanecer – separadas, pela conservação do campo científico, como apontado por Beck e Mahony (2018), ou, na verdade, são círculos concêntricos que se influenciam reciprocamente, como dito por Adam (2022), e são utilizadas mutuamente para defender e justificar interesses.

Segundo Beck e Mahony (2018), a ideia de neutralidade política trazida pelo IPCC funciona como meio para defender a ciência como livre de valores externos, informando sobre

¹⁵ O *Climategate* foi um escândalo midiático, em que e-mails trocados entre importantes figuras da comunidade científica supostamente organizavam a manipulação de dados e pesquisas para fortalecer a tese da influência humana no aquecimento global e intensificação das mudanças climáticas (PRESSE, 2010).

¹⁶ A pós-verdade é um fenômeno em que as emoções e crenças pessoais têm mais impacto na formação de opiniões do que fatos objetivos, levando a uma aceitação de informações distorcidas ou falsas que confirmem visões preexistentes.

dados e pesquisas científicas sem redirecionar as ações políticas. Os autores observam a evolução do IPCC através do estabelecimento de “trabalhos de fronteira”¹⁷ entre seus relatórios científicos e outros campos, como políticos e social, que poderiam influenciar nas áreas acadêmicas e estruturais do IPCC (BECK; MAHONY, 2018). De acordo com eles, a construção destas barreiras de trabalho serve como métrica para manter a neutralidade política no desenvolvimento de relatórios e aconselhamento de ações frente às mudanças climáticas, ou seja, uma forma de defender a autoridade epistemológica. As barreiras de trabalho funcionam como estratégia para promover a credibilidade, resiliência e legitimidade dos experts, assim como a efetividade do conhecimento desenvolvido (BECK; MAHONY, 2018).

Enquanto para Beck e Mahony (2018) proteger e declarar a neutralidade do IPCC auxiliam no processo de desenvolvimento dos relatórios e de “proteção” da ciência ao mundo político, autores como Havstad e Brown (2017) discordam desta interpretação. Para estes, a definição do IPCC como politicamente neutro, politicamente relevante e não prescritivo limita o funcionamento e impõem padrões irreais ao painel, prejudicando sua credibilidade nos debates internacionais, tanto teóricos quanto climáticos. A busca pela neutralidade política do IPCC, baseada no desenvolvimento de ciências exatas, acabou resultando na dificuldade de tradução do conteúdo científico aos Estados-membros do IPCC e para a tomada de decisões dos *policy makers*. Estas contradições se dão porque os três pilares característicos – neutralidade política, relevância política e não-prescritividade –, estabelecidos ao IPCC em sua origem, são antagônicos (HAVSTAD; BROWN, 2017).

A própria estrutura de funcionamento e edição dos relatórios do IPCC gera questionamentos para a declarada neutralidade: os documentos passam por uma série de revisões e rascunhos (consultar Figura 2) que envolvem cientistas especializados, consultores, agentes indicados e representantes governamentais, que podem realizar comentários e sugestões aos relatórios; a consulta aos membros do IPCC permite que diversas alterações sejam realizadas pelos delegados nos documentos originais em prol do apelo ao consenso entre participantes. A representação governamental envolvida no processo de decisão e votação para a aprovação dos relatórios anteriores e agendas futuras permite que interesses políticos nacionais sejam projetados sobre as temáticas trabalhadas pelo IPCC. Cabe ressaltar que os Resumos para *policy makers* produzidos pelo IPCC são extensivamente revisados e aprovados

¹⁷ Ou “*boundary works*”, como utilizado pelos autores. Os trabalhos de fronteira é o processo de definir limites entre diferentes campos de estudo, a fim de proteger as pesquisas de diferentes áreas de serem mutuamente influenciadas. Este processo geralmente é realizado sob trabalhos científico e tecnológicos a fim de os proteger de “atividades intelectuais não científicas”, protegendo a autonomia da ciência (BECK; MAHONY, 2018).

linha por linha pelos representantes governamentais, enquanto os relatórios são examinados por especialistas e delegados estatais e aprovados de forma mais geral – esta diferenciação ocorre porque os relatórios são “menos políticos” que os resumos para os *policy makers* (AGRAWALA, 1998). Logo, a necessidade do consenso para a tomada de decisões e conclusão dos relatórios leva à exclusão de perspectivas de representantes estatais ou experts que não se encontram presentes, prejudicando a legitimidade de suas resoluções (STANDRING; LIDSKOG, 2021).

Agrawala (1997) levanta o questionamento se a aprovação governamental de cada Estado-membro do IPCC torna-se realmente necessária frente ao aval científico, já que os relatórios foram previamente revisados e aprovados por cientistas e experts. Esta discussão se dá, principalmente, devido às controvérsias geradas pelas alterações sugeridas e temas vetados por delegados governamentais. Frequentemente estes comentários são realizados por países com alta percentagem de emissão de carbono, ou que possuem fortes indústrias de petróleo em seu território nacional (LUCAS, 2021). Entretanto, Agrawala (1997, p. 628, tradução nossa) também observa que

[...] as sessões plenárias frequentemente atuam como o único fórum para muitos governos, especialmente os países em desenvolvimento, responsabilizarem abertamente o IPCC por ter considerado adequadamente ou não as opiniões enviadas por seus especialistas durante a revisão por pares. Essa é de fato uma função muito importante desempenhada pelas plenárias do IPCC e não deve ser eliminada.

Logo, o autor propõe que as regras de aprovação e sugestão referentes aos relatórios do IPCC sejam mantidas, mas reformuladas, para que o objetivo seja a aceitação pela maioria significativa, ao invés de um consenso completo, como funciona atualmente (AGRAWALA, 1997). Segundo ele,

[i]sso provavelmente manteria a credibilidade política com a maioria dos governos e, ao mesmo tempo, impediria que um ou dois governos (como é usualmente o caso) mantivessem desnecessariamente o processo refém, atrasando a aprovação da plenária ou diluindo substancialmente as conclusões do IPCC (AGRAWALA, 1997, p. 628, tradução nossa).

A divergência entre cientistas sobre o processo de revisão por todos os agentes envolvidos violar a neutralidade do painel é significativa, entretanto, observa-se (como será analisado com maior profundidade adiante) que o IPCC é envolto em processos de interesses políticos, desde a seleção de autores, a edição dos relatórios e a publicação dos resumos (HAVSTAD; BROWN, 2017). Segundo Agrawala (1998a), a revisão por linhas nos Resumos para os *Policy Makers*, é um processo intensamente político, já que, por exemplo, nações insulares que se encontram vulneráveis de acordo com o aumento do nível do mar buscam uma

aproximação mais radical na utilização da linguagem e recomendações mencionadas no resumo, buscando uma ação urgente. Enquanto isso, países produtores de petróleo irão optar por abordagens que desconsideram a emissão de dióxido de carbono como um dos maiores contribuintes para o aquecimento global.

Também há o paralelo entre o Sul Global, que traz ênfase à quantidade histórica de emissões de gases efeito estufa dos últimos séculos, causada por países desenvolvidos, e o Norte Global busca concentrar seus esforços no futuro das emissões, que virá, em sua maioria, dos países que estão se desenvolvendo (AGRAWALA, 1998). Estes debates impossibilitam o IPCC de não carregar um caráter político e de ser, efetivamente, neutro, já que existem perspectivas geopolíticas divergentes. Além disso, compreende-se que, relatórios em que há a escolha de tópicos por divisão entre relevantes – classificados para a edição final – e temas que não são abordados – temas secundários –, há, portanto, uma distinção por interesse e propósito (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Observa-se que o IPCC realiza inúmeros trabalhos com temas diversos,¹⁸

[a]o examinar o trabalho do IPCC dessa forma, fica evidente que é uma organização dedicada a caracterizar o fenômeno das mudanças climáticas, seus impactos contínuos e quais ações estão disponíveis em relação a esse fenômeno e seus efeitos (HAVSTAD; BROWN, 2017, p. 307, tradução nossa).

Por meio destas informações fornecidas à comunidade internacional, os *policy makers* devem desenvolver e definir suas ações futuras a respeito desse cenário climático apresentado. Ou seja, a relevância central do IPCC vem da capacidade do painel de informar aos *policy makers* sobre a situação climática e seus possíveis futuros – considerando variações nas quantidades de emissão de carbono, aumento do nível de temperatura, nível do mar etc. –, e compreender as respostas viáveis às mudanças climáticas, assim como seus impactos (HAVSTAD; BROWN, 2017). Ao analisar quais cenários são plausíveis, definir quais ações possuem viabilidade e quais são intangíveis, excluir e adicionar possibilidades, impede o IPCC e sua estrutura de agir de forma politicamente neutra e não prescritiva. Ao se definir como não prescritivo, significa que o IPCC nunca, ativamente, recomendou ou negou uma opção política, entretanto, as alternativas à mitigação climática sugeridas pelo Painel se encontram entre as opções de ação disponíveis, definidas e limitas previamente pelo corpo de cientistas levando em conta as dimensões geopolíticas e sociais globais (HAVSTAD; BROWN, 2017). Assim,

¹⁸ Estes trabalhos incluem estabelecer a existência de influências antropogênicas nas mudanças climáticas, assim como os impactos na espécie humana e na natureza; estabelecer múltiplas linhas de evidências científicas para o fenômeno climático e seus efeitos, caracterizar os impactos climáticos do passado e do futuro em consequências e riscos; avaliar a natureza desses impactos; compreender opções de resposta para este fenômeno e seus impactos; avaliar a natureza dessas opções; e ser explícito na caracterização dessa avaliação (HAVSTAD; BROWN, 2017).

cabe questionar se a realização destes filtros pelo IPCC, levando em conta campos que fogem à ciência exata, pode ser considerada neutra. Para Havstad e Brown (2017, p.318, tradução nossa), “[i]sso significa que não há uma maneira razoável de entender a afirmação do IPCC de realizar um trabalho neutro em relação a políticas? Na verdade, não”.

Como observado por Cox (1994), o processo teórico sempre será feito para alguém e para algum propósito, não sendo, portanto, a neutralidade das produções científicas uma possibilidade para a Teoria Crítica. Neste trabalho, compreende-se que a produção de relatórios do IPCC, assim como sua estrutura e formação do corpo de cientistas estão inseridos em um contexto político, social, regional e econômico do qual a análise do painel não pode ser suprimida. Para Boehmer-Christiansen (1994), o IPCC como figura única que converge tópicos políticos, científicos e econômicos, pode representar uma ameaça à integridade e independência da ciência, devido à influência gerada por interesses político-econômicos. Enquanto para Shackley e Skodvin (1995), considerar o IPCC como um grupo de cientistas que coopera com figuras políticas para conseguir financiamento às pesquisas é pura conspiração. Como observado anteriormente na Teoria Crítica, há uma relação contínua entre o conhecimento, a produção de conhecimento e a sociedade. Esta linha de análise rejeita uma teoria, ou construção teórica, livre de valores, já que o analista e o seu objeto de análise estão inseridos em um contexto social, político, econômico e geográfico (HUMRICH, 2014). Portanto, ao observar a produção de conhecimento realizada pelo IPCC através da lente crítica, este trabalho compreende que não é possível isolar os editores, as pesquisas e os relatórios produzidos, de seus próprios valores. Considerando que o objeto de análise e o contexto no qual ele está inserido não podem ser separados (DEVETAK, 2005), não é possível que o IPCC seja “neutro”.

A criação de barreiras de trabalho para isolar o campo epistemológico de possíveis influências externas – como forças sociopolíticas e cognitivas –, cria a ideia, como concluído por Devetak (2005), de que é possível atingir uma compreensão plena da realidade à medida que os valores são excluídos da análise, já que os conhecimentos objetivos existiriam independentemente da consciência humana. Mahony e Beck (2005), também observam que a discordância entre autores e editores dos relatórios do IPCC são frequentemente resolvidas pela retórica científica e objetiva – por exemplo, classificar, de maneira descritiva, em seus capítulos, as mudanças climáticas como “perigosas”. Contudo, como observado por Livingston, Lovbrand e Olsson (2018), classificar os conteúdos do IPCC como “principais” e “secundários” carrega valores dos próprios editores. Para melhor compreender o papel do IPCC, serão detalhado o processo histórico e as evoluções em suas publicações, levando em conta as

particularidades, o contexto, a produção e a finalidade de cada Relatório de Análise publicado até 2023.

Inicialmente, o primeiro RA publicado pelo IPCC, em 1990, apresentava uma posição mais conservadora sobre o futuro drástico do aumento de temperatura global e o desequilíbrio climático de impacto antrópico, em relação ao observado na abordagem atual do painel (CARRINGTON, 2023). Os Grupos de Trabalho I e II possuíam maior destaque científico e central, enquanto o Grupo de Trabalho III servia como espaço em potencial para debater alternativas políticas. O GT III, por se aproximar das ciências humanas, se tornou um espaço de argumentação, ao invés de serem promovidas pesquisas político-sociais que compreendessem a mitigação como também um tema científico, e não de disputa política (BECK; MAHONY, 2018). Além disso, durante o processo de revisão do RA 1, apenas os relatórios do GT I e II¹⁹ passaram por análises finais, e tiveram liberdade para escolher a forma pela qual os revisores e experts iriam conduzir este processo. Não havia regras pré-estabelecidas para as revisões e, além disso, o orçamento limitado impediu que o Painel impusesse normas formais (AGRAWALA, 1998).

Segundo o Resumo do Primeiro RA do IPCC, publicado em 1992,

As emissões humanas causadas pelo dióxido de carbono são muito menores do que as taxas naturais de troca de dióxido de carbono entre a atmosfera e os oceanos, e entre a atmosfera e o sistema terrestre. No entanto, antes do início das emissões induzidas pelo ser humano, as taxas de troca naturais estavam em um equilíbrio próximo (IPCC, 1992, p. 52, tradução nossa).

Ou seja, nota-se que apesar da compreensão de que ações humanas estão influenciando na emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, também é levado em conta que este aumento já era natural e previsto cientificamente (CARRINGTON, 2023). Segundo Carrington (2023), o Relatório de Análise 1 não apresenta caráter de urgência imediata no combate às mudanças climáticas, ou alarmante frente à comunidade internacional. De qualquer forma, o RA 1 se mostra como documento introdutório para o debate das mudanças climáticas no sistema internacional, em nível midiático, político e social. Uma parte da documentação foi dedicada ao papel dos países “industrializados” e “em desenvolvimento”,²⁰ ressaltando a importância da continuidade do crescimento econômico de países do Sul Global “dentro dos limites viáveis, adotando medidas para adaptar suas economias adequadamente. Reconhecendo a pobreza que prevalece entre as populações dos países em desenvolvimento, é natural que eles priorizem o

¹⁹ Algumas acusações surgiram sobre o Grupo de Trabalho II durante a publicação do primeiro relatório do IPCC, por parte de cientistas ocidentais, que afirmavam que este GT estava dominado e sob influência de acadêmicos soviéticos, o que poderia afetar no conteúdo publicado do RA 1 do GT II (AGRAWALA, 1998).

²⁰ Classificações utilizadas na documentação.

“crescimento econômico” (IPCC, 1992, p. 57, tradução nossa). Como o desenvolvimento “sustentável” seria realizado, ou como o Sul Global se encontraria fragilizado frente às alterações climáticas mundiais, não foi um tema aprofundado.

Enquanto isso, a ausência de representantes do Sul Global nas discussões climáticas e no corpo do IPCC, entre cientistas e representantes nomeados, foi justificada pela falta de informação, comunicação, recursos humanos e financeiros limitados e dificuldades institucionais (IPCC, 1992). A Síntese do Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC mostra preocupação com a desigualdade de envolvimento entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nos debates climáticos e de participação no IPCC. Entretanto, apesar do relatório declarar dificuldade em acessar os relatórios de países do Sul Global, em sua execução prática

o primeiro relatório de avaliação do IPCC, publicado em 1990, contava com aproximadamente 100 autores. A análise [realizada pela Carbon Brief¹²] mostra que menos de 10% desses autores eram mulheres e menos de 20% eram provenientes de instituições do Sul Global. O primeiro relatório de avaliação não teve nenhuma contribuição feminina em seu relatório do Grupo de Trabalho I sobre ciência climática (TANDON, 2023, *online*, tradução nossa).

Portanto, é possível perceber preocupação no RA 1 com relação à falta de representatividade de autores e participantes no corpo de experts. Contudo, as pesquisas foram escolhidas e a constituição do relatório foi ditada por Grupos de Trabalho com baixa diversidade de autores, mostrando uma contradição entre a teoria e a prática. Assim como a responsabilidade generalizada recebida pelo órgão em sua criação, a publicação do primeiro relatório manteve sua promessa “não-prescritiva”, sem promover movimentações intensas na política internacional, ou propor grandes alterações estruturais no IPCC (CARRINGTON, 2023). A falta de representatividade de Estados do Sul Global, assim como a escassez na apresentação de cenários para mitigação nos países em desenvolvimento, resultou na insatisfação destes com o primeiro relatório do IPCC. As tentativas do Painel de realizar relatórios “livres de valores” e que separavam o olhar científico do olhar político preocupava os países do Sul Global, que compreendiam que Estados cientificamente dominantes, ou seja, com mais recursos materiais, técnicos e financeiros para realizar pesquisas, teriam maior influência sobre o campo acadêmico, e também político do painel e seus relatórios (BECK; MAHONY, 2018).

Em 1995, o funcionamento do IPCC evoluiu para se adaptar aos avanços na ciência climática e ao cenário social. No Relatório de Análise 2, a interferência humana no aumento das emissões de gases efeito estufa é inegável e as consequências das mudanças climáticas são

apontadas como causa da morte e adoecimento de populações, gerando vulnerabilidade em regiões costeiras e prejudicando na produção de recursos agrícolas e acesso a recursos hídricos (IPCC, 1995). Na Síntese da Segunda Avaliação do IPCC,²¹ é reforçado o caráter não prescritivo do Painel, declarando que ele apenas providenciaria informações para os *policy makers* e que

o relatório é uma avaliação do estado do conhecimento - o que sabemos e o que não sabemos - e não uma prescrição para a implementação de políticas. Os países podem utilizar as informações neste relatório para auxiliar na tomada de decisões que considerem mais adequadas para suas circunstâncias específicas (IPCC, 1995, p. 45, tradução nossa).

No segundo relatório do IPCC, as medidas para diminuir a diferença de combate climático entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento não se alteraram gravemente. A transferência de tecnologias para o Sul Global como forma de auxiliar na mitigação climática continuou sendo um tópico levantado, entretanto, as discussões sobre o nível de representatividade em relação aos autores e tópicos específicos trabalhados sobre os países em desenvolvimento continuaram sendo limitadas (TANDON, 2023). Enquanto havia preocupações com a representatividade do IPCC desde antes da publicação dos RA1, a baixa quantidade de autores do Sul Global no Segundo Relatório de Análise permanece, com apenas 14% dos autores que compunham o corpo de cientistas sendo originários do Sul Global (HOLEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). Durante o desenvolvimento e a publicação dos relatórios, é possível observar a aproximação das ações humanas como consequência direta das alterações climáticas, já que se percebe, cada vez mais, a atuação antrópica ligada ao aumento das emissões de carbono (CARRINGTON, 2023). Em 1999, entre a publicação do segundo e do terceiro relatórios, houve atualizações significativas nas regras de procedimento do IPCC.²² Ocorre a introdução de Editores de Revisão no corpo acadêmico (este processo será fortalecido em 2010, com a reformulação das regras de procedimento), o estabelecimento de diretrizes formalizadas para a edição e formulação dos Relatórios de Síntese – anteriormente não havia um processo oficializado e era decidido pelo autores que compunham o ciclo –, e o esclarecimento das condições sob as quais o uso de literatura não revisada por pares se torna aceitável na edição dos relatórios. Essas mudanças permitiram a utilização de fontes mais diversas sem a perda de credibilidade ou caráter científico de seus relatórios (BECK; MAHONY, 2018). Logo, o Relatório de Análise 2 fortaleceu alguns tópicos trazidos no RA 1,

²¹ Referente a de Informações Científicas e Técnicas Relevantes para a Interpretação do Artigo 2 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

²² A primeira alteração nas regras de procedimento do IPCC ocorreu em 1993, onde não houve mudanças drásticas. A segunda em 1999, e a terceira em 2010, que reforçou e aprimorou muitas das revisões feitas em 1999 (BECK; MAHONY, 2018).

como a preocupação com a representatividade no corpo de cientistas, apesar de o número de autores do Sul Global participando das publicações continuar baixo, e, apesar de aproximar a causa das mudanças climáticas das ações antrópicas, o RA 2 não mostra urgência em relação ao cenário global, ainda carregando um caráter passivo na apresentação de políticas internacionais climáticas (CARRINGTON, 2023).

O Relatório de Análise 3, em 2001, declara que “há novas e mais robustas evidências de que a maior parte do aquecimento observado nos últimos 50 anos é atribuível a atividades humanas” (IPCC, 2001, p. 158, tradução nossa). O terceiro relatório também informa que os principais atingidos pelas mudanças climáticas são países em desenvolvimento e, principalmente, comunidades de baixa renda, pela falta de estrutura e apoio (CARRINGTON, 2023). Entre o segundo relatório de análise (14% de autores do Sul Global) e o terceiro relatório de análise, há um aumento na presença de autores do Sul Global para 17% (225 autores do Sul Global de uma participação total de 1.346 autores) (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011).

Na sessão do Relatório que analisava os custos sociais – não monetários – das mudanças climáticas (IPCC, 2001, p. 50, tradução nossa), iniciava-se o texto declarando que “[a] literatura sobre o assunto nesta seção é controversa e baseia-se principalmente em pesquisas realizadas em países desenvolvidos, muitas vezes extrapoladas para países em desenvolvimento”. Observava-se que ainda se encontrava dificuldade em abordar ciências que se distanciavam de abordagens objetivas e exatas, buscando um viés mais social. Esta limitação também se expandia na utilização de pesquisas do Sul Global. Ou seja, as abordagens sociais já encontravam resistência na apresentação dos relatórios e, ainda por cima, eram utilizadas como base pesquisas do Norte Global, para generalizar o cenário global sobre os custos sociais do aquecimento global (REFERÊNCIA).

A expectativa formulada pelo terceiro relatório era que o aumento na temperatura terrestre continuaria, assim como o aumento do nível do mar, devido ao crescimento vertiginoso das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, causadas por ações antrópicas (CARRINGTON, 2023). O relatório também informava que eram encontradas dificuldades para algumas previsões a longo prazo, como para a estimativa da emissão do ciclo bioquímico de gases de efeito estufa, a representação de processos climáticos em modelos e a variação de sistemas de clima, como ciclos hidrológicos, mudanças no ecossistema e balanças energéticas atmosféricas (IPCC, 2001).

O quarto relatório do IPCC foi publicado em 2007, e informativos sobre a falta de dados geográficos de países em desenvolvimento continuavam sendo uma declaração preocupante,

tendo a presença de 17% de autores do Sul Global (mesma porcentagem do RA 3) no corpo de cientistas (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). Segundo Carrington (2023), o RA 4 se diferencia das publicações anteriores porque o IPCC tornou a responsabilidade humana pelo aumento da temperatura global um fato explícito e condenável: “O IPCC agora tem 95% de certeza de que os seres humanos são a principal causa do aquecimento global atual” (IPCC, 2014, p. 5, tradução nossa). O IPCC (2007) informava que mudanças climáticas haviam sido observadas em todos os continentes e oceanos, afetando seus ecossistemas e fragilizando comunidades, devido às ondas de calor, o aumento do nível do mar e o aumento da temperatura global geral. O relatório alertava que a demora para a tomada de decisões que diminuíssem as emissões de gases de efeito estufa afetava significativamente a oportunidade global de estabilizar os níveis de risco climático. Não agir, não seria uma opção para os *policy makers* (IPCC, 2007).

O quarto relatório do IPCC, segundo Bhalla (2007) tinha como objetivo chocar os agentes internacionais para a crise climática. Para Carrington (2023), com a quebra da bolsa de Nova Iorque, em 2008, a atenção mundial se transferiu para o setor financeiro e para a crise econômica. Cabe-se perguntar se esta distração aos alertas climáticos realmente foi inevitável, ou se fazia parte da estratégia política internacional negacionista sobre as mudanças no clima. Entre os últimos quatro ciclos de relatórios do IPCC (1990, 1995, 2001 e 2007), 45% dos Estados do Sistema Internacional – todos localizados no Sul Global – não foram representados, ao mesmo tempo que 75% dos autores que participaram do corpo de cientistas dos quatro relatórios eram nacionais da América do Norte e da Europa (STANDRING; LIDSKOG, 2021).

A Síntese do Relatório de Análise 5 (2014) fortalece as declarações realizadas por sua publicação anterior:

[A Síntese do Relatório de Análise 5] confirma que a influência humana no sistema climático é clara e está aumentando, com impactos observados em todos os continentes e oceanos. [...] O IPCC agora tem 95% de certeza de que os seres humanos são a principal causa do aquecimento global atual. Além disso, a Síntese do Relatório de Análise 5 constata que quanto mais as atividades humanas perturbam o clima, maiores são os riscos de impactos severos, generalizados e irreversíveis para indivíduos e ecossistemas, e de mudanças de longa duração em todos os componentes do sistema climático (IPCC, 2014, p. 5, tradução nossa).

Antes, no quarto relatório do IPCC, ainda era possível que Estados se adaptassem para reduzir os impactos das mudanças climáticas, entretanto, em sua quinta edição, a adaptação às mudanças poderia, em certo nível, reduzir os riscos, mas haveria grandes limites para sua efetividade (CARRINGTON, 2023; IPCC, 2014). No quinto relatório do IPCC a porcentagem de mulheres autoras era de 21% – por outro lado, no AR6, foi observado um crescimento mais

significativo, para 34% (STANDRING; LIDSKOG, 2021). Enquanto isso, 31% dos autores do AR 5 eram originários do Sul Global. Assim é possível observar que houve um crescimento mais significativo de autores mulheres na composição do corpo de cientistas, do que de agentes do Sul Global no IPCC. Além disso, a quantidade de autores do Sul Global que compunham o corpo de cientistas do IPCC e que não tiveram citações no relatório foi de 69%, para 31% dos autores do Norte Global sem citações (HUGHES; PATERSON, 2017). No quesito regional, 25% dos autores que compunham o corpo de cientistas eram da América do Norte, 34% da Europa, 23% da Ásia e Pacífico, enquanto pesquisadores da América Latina e África apresentam a menor porcentagem de participantes no corpo de cientistas do IPCC durante a composição do AR 5 (STANDRING; LIDSKOG, 2021)

A publicação do quinto relatório do IPCC influenciou fortemente o Acordo de Paris, um tratado internacional legalmente vinculativo²³ sobre mudanças climáticas, adotado durante a COP 21 em 2015, na França (BECK; MAHONY, 2018; UNEP, 2021). O Acordo de Paris propunha limitar o aumento da temperatura global para além dos 1,5°C acima da temperatura pré-industrial e impedir que chegasse a um aumento superior a 2°C. Em suas previsões, as emissões de gases de efeito estufa deveriam atingir o pico antes de 2025, e deveriam diminuir com urgência em 43% até 2030 (UNFCCC, 2023). Este tratado é caracterizado como o primeiro acordo vinculativo relacionado às mudanças climáticas que sujeitava os países signatários a estabelecer metas nacionais (as contribuições nacionalmente determinadas, ou NDC) para a redução dos gases efeito estufa até 2030 (UNEP, 2021). Portanto, apesar do IPCC possuir caráter não-prescritivo, é possível observar que a publicação de seus relatórios influencia na tomada de decisões políticas internacionais e permite que decisões mais objetivas sejam tomadas a cada ciclo.

Em 2018 foi publicado o Relatório Especial do IPCC sobre os impactos do aquecimento global de 1,5°C acima do nível de temperatura pré-industrial. Apesar deste relatório fugir dos ciclos clássicos de publicação e não compor os seis Relatórios de Análise principais emitidos pelo IPCC até 2023, sua influência política e impacto internacional foram extremamente significativos (CARRINGTON, 2023). A execução deste relatório foi iniciada em 2016, como uma solicitação da UNFCCC e do Acordo de Paris, com o intuito de fortalecer a responsabilidade global sobre os perigos de atingir e ultrapassar este limite de aquecimento global (IPCC, 2018). O relatório aponta que o aumento da temperatura global de 1,5°C para

²³ Um tratado ou acordo vinculativo significa que decisões e normas serão tomadas, as quais valerão para todos os membros que firmaram o documento. Ou seja, as partes envolvidas possuem obrigações executáveis, no caso do Acordo de Paris, a obrigação de diminuir a temperatura global para menos de 1.5°C e a criação de NDCs.

2°C poderia não apenas causar consequências drásticas para as mudanças climáticas, como tornar seus desdobramentos irreversíveis. Sem as demandas políticas para a publicação de um relatório especial, solicitando um foco científico neste tema, provavelmente este documento do IPCC não teria sido emitido (LIVINGSTON; RUMMUKAINEN, 2020).

Ao realizar o SR15, o IPCC viu suas estruturas, procedimentos e acordos de neutralidade política de longa data serem desafiados e testados. [...] Levando isso adiante, pode-se argumentar que, ao desafiar o IPCC a permanecer politicamente neutro, as complexidades, subjetividades e juízos de valor inerentes à realização de avaliações científicas foram trazidos à tona e o processo foi revelado (LIVINGSTON; RUMMUKAINEN, 2020, p. 15, tradução nossa).

O IPCC, com sua evolução, é constantemente desafiado em relação aos seus três pilares de neutralidade, não-prescritividade e relevância política, principalmente pelos comportamentos internacionais frente às mudanças climáticas e a necessidade de ações para mitigação que, nos últimos anos, vem demandando um posicionamento mais político, diverso e responsivo. Abordagens mais abertas e flexíveis às avaliações científicas podem ter um alcance maior além do cenário político para o qual o IPCC foi projetado inicialmente (LIVINGSTON; RUMMUKAINEN, 2020).

Com o Relatório de Análise 6, publicado em 20 de março de 2023, é declarado que atividades humanas, principalmente por meio da emissão de gases efeito estufa, aumentaram a temperatura global em 1,1°C (2011-2020) com relação à temperatura do período pré-industrial (1850-1900). As emissões de gases de efeito estufa continuam a aumentar, sem precedentes históricos, devido ao uso insustentável da energia e da terra, do estilo de vida e dos padrões de consumo e produção. O relatório também declara que “a temperatura média global da superfície aumentou mais rapidamente desde 1970 do que em qualquer outro período de 50 anos nos últimos pelo menos 2000 anos” (IPCC, 2023b, p. 4, tradução nossa). Além disso, também se observa que comunidades que historicamente contribuíram menos com o aumento da temperatura terrestre serão desproporcionalmente influenciadas pela crise climática. No RA6, a porcentagem de autores do Sul Global que compuseram o corpo de cientistas do IPCC aumentou em 4% – incremento pouco significativo comparado à presença de mulheres, por exemplo, que aumentou de 21% no RA 5 para 34% no AR6 – (STANDRING; LIDSKOG, 2021). Comparado ao RA 5, houve a diminuição na participação de autores norte-americanos (de 25% para 15%) e aumento da presença de autores da Europa (de 34% para 37%) e da Ásia e Pacífico (23% para 30%), enquanto autores da América Latina e da África permaneceram como o menor grupo de cientistas a participar da publicação dos relatórios (STANDRING; LIDSKOG, 2021).

Durante a trajetória dos Relatórios de Análise do IPCC, é possível notar que o painel expandiu suas áreas de foco para além da compreensão das causas e impactos das mudanças climáticas e passou a carregar um caráter mais político e ativo referente à mitigação e adaptação climática, alertando diretamente sobre os perigos irreversíveis causados pela crise climática. Entretanto, a estrutura do IPCC ainda sofre algumas críticas, como as abordagens trazidas pelos Grupos de Trabalho e a falhas referentes à desigualdade de representação entre Sul e Norte Global em seus debates, formas para a abordagem de temáticas e formação do corpo de autores. Segundo Adam Lucas (2021), a linguagem excessivamente científica e técnica do Grupo de Trabalho I acaba dificultando a compreensão da gravidade das mudanças climáticas pelos *policy makers*, já que, mesmo com as reestruturações no nível de importância e nos processos dos GTs, os Grupos de Trabalho II e III continuam carregando maior caráter “humanitário”, com a função de traduzir para a comunidade internacional os dados científicos apresentados pelos dois outros grupos.

Nesse sentido, “[o] que é necessário não é mais e/ou melhor ciência, mas sim mais e/ou melhores mecanismos para trazer à tona os valores ocultos, que dão significado aos “fatos” da questão, para o centro da discussão” (CAROLAN, 2008, p. 734, tradução nossa), ou seja, há uma quantidade significativa de dados científicos publicados internacionalmente, que conscientizam sobre as mudanças climáticas e apontam como serão os possíveis cenários dos próximos anos. Entretanto, esta vasta expertise existente e experiências diversas são reduzidas pelo IPCC ao escopo técnico. Este processo pode ser observado devido aos três Grupos de Trabalho serem dominados por economistas e cientistas físicos – como observaremos na próxima subseção. Assim, os relatórios do IPCC são limitados à “ciência objetiva”, e abordagens que demandam maior conhecimento político, social, antropológico e histórico são deficientes nas táticas de mitigação climática e de relevância política pelo Painel (LUCAS, 2021). Apesar de Beck e Mahony (2018) considerarem esta separação importante para proteger a ciência pura, ela pode ser vista como meio que permite que indústrias com emissão intensiva de carbono ou governos nacionais consigam manipular o campo científico técnico a seus interesses individuais, já que o IPCC irá sempre prezar pela “neutralidade”. Logo, é necessário observar como traduzir estas informações em um nível político de relevância que gere ações afetivas à mitigação climática e responsabilização internacional pelo cenário climático atual.

Deve-se ressaltar que o intuito deste trabalho não é deslegitimar a importância do IPCC no cenário de combate às crises climáticas, mas, assim como propõe a Teoria Crítica, identificar as formas de dominação e enxergar suas possibilidades de transformação (DEVETAK, 2005). Compreende-se que não apenas a neutralidade e a não-prescritividade do IPCC devem ser

avaliadas, como também a representatividade qualitativa e quantitativa de autores do painel também influenciam em seus três pilares característicos. Portanto, visto que a disparidade entre autores do Sul e do Norte Global é fundamental para compreender a estrutura do IPCC e como este fator reflete em seu funcionamento, esta temática será abordada na subseção seguinte.

4.2 REPRESENTATIVIDADE AUTORAL NO IPCC

O IPCC pode ser observado como a principal fonte de conhecimento científico e social documentado sobre as mudanças climáticas, constituindo uma hegemonia acadêmica internacional (CORBERA et al., 2016). Suas publicações influenciaram em encontros internacionais sobre o clima, discursos políticos e no desenvolvimento de ações internacionais para a mitigação climática, como visto na subseção anterior. Assim, o IPCC constituiu uma comunidade epistêmica sobre a crise climática, através do corpo de pesquisadores, cientistas e editores ao participarem da publicação dos relatórios – a forma principal do painel em compartilhar os dados climáticos com *policy makers* internacionais (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Estas características se aproximam das forças internas à ordem, mencionadas por Cox (1981): as ideias, as capacidades materiais e as instituições. O IPCC se mostra como ponto de convergência entre estes três elementos essenciais à ordem, funcionando como uma Organização Intergovernamental, ou seja, uma Instituição, constituindo uma hegemonia epistemológica, por meio da propagação de ideias, realizada a partir de sua capacidade material – científica, tecnológica e financeira.

Apesar de ser uma organização vasta, com número significativo e crescente de agentes envolvidos no funcionamento do IPCC, a preocupação sobre sua diversidade e representatividade do órgão vem desde sua origem (HULME; MAHONY, 2010). Schneider (2010) cita que um dos presidentes fundadores do IPCC, Bert Bolin, mostrava receio com a falta de representatividade de países em desenvolvimento. Isto poderia acarretar a ausência de confiança nos relatórios e planos de ação apresentados pelo IPCC, já que os cientistas e delegados destes países não haviam participado das edições e apresentação das publicações. Segundo Agrawala (1998), o número de autores e a participação desigual entre países do Norte e do Sul Global é o tema presente em todos os encontros e debates do Bureau o IPCC, juntamente a discussões orçamentárias do painel. A representação limitada surge como preocupação, já que poderia comprometer a credibilidade do IPCC, justamente porque apenas uma perspectiva climática estaria sendo exposta em seus relatórios: a de autores do Norte Global.

Em 1989, durante a primeira plenária do Bureau do IPCC, foi estabelecido o “Subgrupo Ad-hoc sobre Formas de Aumentar a Participação dos Países em Desenvolvimento nas Atividades do IPCC”.²⁴ Sua mesa era composta por agentes governamentais da Arábia Saudita – um dos maiores produtores de petróleo do mundo –, do Brasil, do Senegal e do Zimbábue (AGRAWALA, 1998). A partir deste grupo, algumas prioridades de curto e longo prazos foram estabelecidas para o aumento da diversidade de autores. De curto prazo, foi identificada a necessidade da expansão de apoio financeiro para cientistas de países em desenvolvimento para participar de reuniões e encontros do painel; o mapeamento e identificação de acadêmicos do Sul Global e suas áreas de expertise; a formação de comitês nacionais para estabelecer programas de ação climáticos; e a realização de conferências e seminários, patrocinados pelo IPCC, para ajudar a aumentar a conscientização regional. De longo prazo, deveria ser realizada a contribuição útil para os planos existentes de cooperação técnica; o incentivo aos países em desenvolvimento a considerar as mudanças climáticas em seus planos de desenvolvimento; e o aprimoramento de recursos intelectuais e científicos nos países em desenvolvimento.

Posteriormente, a partir dos fatores apontados pelo Subgrupo *Ad-hoc*, surgiu o “Comitê Especial para a Participação de Países em Desenvolvimento” (1989), com sua presidência sendo ocupada por um delegado do IPCC de origem francesa, outros quatro representantes de países desenvolvidos, e cinco representantes de países em desenvolvimento (AGRAWALA, 1998). O Comitê expandiu as prioridades de curto e longo prazo do Subgrupo, e serviu como base para o Primeiro Relatório de Análise (1990) – as descobertas realizadas pelo Comitê Especial são mencionadas no RA I –, ao identificar os impedimentos encontrados por autores de países em desenvolvimento ao participarem do corpo de acadêmicos do IPCC, entre eles a falta de informação e acesso a pesquisas científicas realizadas no Sul Global, a dificuldade de comunicação com instituições científicas e órgãos governamentais, e recursos humanos e financeiros limitados (AGRAWALA, 1998; IPCC, 1992). Devido às dificuldades financeiras também terem sido levantadas, desde o Primeiro Relatório de Análise do IPCC (1990), como impedimento para a participação de acadêmicos do Sul Global em encontros e na composição do corpo de cientistas do painel, o IPCC passou a financiar as viagens de cientistas do Sul Global. Este elemento também auxiliou no aumento da participação de autores de países em desenvolvimento, entretanto, dificuldades como infraestrutura, acesso à internet e bancos de dados e recursos materiais continuaram sendo obstáculos existentes para pesquisadores do Sul Global (KETCHAM, 2022).

²⁴ O título de *Ad-hoc* recebido pelo grupo vem do fato de ser temporário e com um objetivo central: de aumentar a participação de países em desenvolvimento no IPCC (AGRAWALA, 1998).

Em 1993, com as alterações das regras do IPCC (mencionadas previamente na subseção 4.1), foi requisitado que no mínimo um (mas preferencialmente dois ou mais) representantes de países em desenvolvimento ocupassem os papéis de Autores Líderes (ALs) ou Autores Líderes Coordenadores (ALCs) (AGRAWALA, 1998). Os ALs são responsáveis pela liderança na redação dos capítulos dos relatórios, devendo ser especialistas nas áreas específicas na sua sessão e trabalhando diretamente com outros autores e revisores. Enquanto isso, os ALCs irão apoiar com as funções dos ALs, e ajudar a desenvolver as seções do capítulo sob a orientação dos autores principais. Deve-se levar em conta, também, que Autores Líderes e Autores Colaboradores são convidados para participar do corpo de cientistas pelos ALCs de seus respectivos capítulos, a fim de contribuir com informações e dados específicos de acordo com as particularidades de cada capítulo. Seu apoio é fundamental para a revisão e conclusão dos Relatórios de Análise – autores não possuem o processo de revisão como seu papel durante as edições, já que a função de Revisor tem esta tarefa (MCTI, 2019).

Entre os primeiros quatro relatórios, países da América do Norte e Europa formaram quase 40% dos autores do IPCC, apresentando dominância não apenas entre os grupos de trabalho, mas também nas três principais categorias de autores: Autores Líderes, Autores Líderes Coordenadores e Autores Colaboradores (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). Em 1990, os autores do Sul Global ocupavam 88% do corpo de pesquisadores, diminuindo para 83% em 2007, ao mesmo tempo que houve um crescimento de 12% para 17% na quantidade de autores do Sul Global, tendo este crescimento majoritariamente pelo aumento de sua participação no Grupo de Trabalho II (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). No Grupo de Trabalho I, houve um crescimento de 284 autores do Norte Global (1990) para 645 (2007), enquanto, para o Sul Global de 26 (1990) para 52 (2007). No Grupo de Trabalho III, houve um crescimento de 18% para 28% dos autores do Sul Global. Este aumento se deu também pelo desenvolvimento da importância do Grupo de Trabalho III na estratégia do IPCC para a atuação das políticas internacionais, além da participação destes Estados nas sucessões de impactos regionais, presentes nos relatórios apresentados pelo GT III (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). Entre o AR5 e o AR6, houve o aumento de 31% para 35% de autores do Sul Global no corpo de cientistas do IPCC (STANDRING; LIDSKOG, 2021).

Logo, nota-se que não apenas houve uma busca pelo aumento do número de representantes do Sul Global no IPCC, mas também alterações em suas estratégias de pesquisa e abordagem (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). O IPCC, em sua origem, possuía foco principal nas formas científicas tradicionais e exatas de conhecimento. Isto é possível observar na diferença de relevância dada entre Grupos de Trabalho, em que o GT I possuía

grande investimento científico e financeiro, o GT II, sendo secundário em sua importância, mas ainda recebendo destaque, e o GT III, que serviu como espaço para debates dos tópicos revisados nos dois grupos anteriores, como foi apontado na subseção 4.1 (BECK; MAHONY, 2018). Com o desenvolvimento do IPCC, o painel buscou expandir a expertise presente em seus relatórios, e aprofundar temas trabalhados pelos GTs, para outros campos e formas de conhecimento. Essa ampliação para outras áreas científicas pretendia proporcionar novas perspectivas e soluções sobre os cenários climáticos – por exemplo, com a inclusão de conhecimentos locais e indígenas sobre as alterações climáticas de uma região (STANDRING; LIDSKOG, 2021). Apesar de ter havido um aumento significativo na quantidade de autores do Sul Global envolvidos nas edições do IPCC – o valor mais do que quadruplicou entre 1990 (52 autores), no primeiro relatório do Painel, e 2007 (238 autores),²⁵ no quarto relatório – ainda se nota que há uma discrepância significativa entre números. A diferença entre a quantidade de participantes do Norte e do Sul Global influencia na produção dos relatórios e na identificação de países do Sul Global com os debates climáticos levantados pelo IPCC (CORBERA et al., 2016). Além disso, deve-se observar não apenas a perspectiva quantitativa, referente ao número de cientistas participantes dos GTs do IPCC, mas também, de forma qualitativa, compreender como sua participação favorece a visibilidade do Sul Global nos debates climáticos (STANDRING; LIDSKOG, 2021). A partir deste cenário, diversas análises sobre as limitações da participação dos países em desenvolvimento no IPCC surgiram, levantando aspectos divergentes, que devem ser considerados para uma compreensão ampla.

O fator nacionalidade está presente em basicamente todos os aspectos de análise observados. Como apontado no RA 1 do painel, e pelo Comitê Especial para a Participação de Países em Desenvolvimento, há fatores internos aos Estados que dificultam a participação de seus cientistas no corpo acadêmico do IPCC (AGRAWALA, 1998). Na pesquisa realizada por Zerriffi, Kandlikar e Ho-Lem (2011), há o enfoque em mapear as origens dos cientistas do IPCC, e identificar quais fatores dificultam ou influenciam em sua participação no Painel. Os elementos utilizados pelos autores se concentram em variações regionais e socioeconômicas, ligadas ao Estado de origem de cada cientista, ou seja, não há um aprofundamento em como a estrutura do IPCC pode influenciar na disparidade entre Sul e Norte Global. Em relação às variações regionais, é levada em conta a vulnerabilidade do país em relação às mudanças climáticas, enquanto as variações socioeconômicas têm enfoque na Paridade do Poder de Compra (PPC) de cada país, a habilidade linguística de participar de debates internacionais (uso

²⁵ O número de participantes do Norte Global triplicou entre 1990 para 2007, começando com 387 autores para 1143, ou seja, um número significativamente maior do que os 238 autores do Sul Global a.

do inglês, o idioma operacional do IPCC, logo, se o país tem o inglês como um dos idiomas oficiais) e o nível educacional nacional (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011).

Nota-se que países com a PPC²⁶ e quantidade populacional elevados têm maior possibilidade de terem representantes no IPCC. Por outras palavras, países “ricos” e mais populosos têm mais recursos materiais e humanos e, por consequência, maior propensão a compor o IPCC. A habilidade com o idioma inglês pode ser um facilitador para a participação, já que funciona como língua operacional do Painel. Países do Sul Global que possuem o inglês como um dos idiomas oficiais possuem 2,5 vezes mais chance de ter cientistas participando do IPCC. A relação de uma economia estável, ou “rica”, de acordo com a PPC, também permite um nível educacional, em média, mais elevado, proporcionando a formação de cientistas e pesquisadores voltados ao campo das mudanças climáticas (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011, p. 1316).

Na dimensão regional, percebe-se que o nível de vulnerabilidade em relação às mudanças climáticas não é um indicador direto para aumentar proporcionalmente o número de acadêmicos envolvidos no IPCC. Este fator foi levantado pois compreende-se que devido à insegurança climática que alguns países podem sofrer, este elemento poderia gerar maior preocupação nacional na geração de pesquisas e órgãos dedicados à mitigação dos impactos ambientais. Com uma maior preocupação climática nacional, haveria um maior incentivo na formação de especialistas nesta área. Entretanto, com a realização da pesquisa, foi observado que as capacidades de formação de cientistas de um Estado estão mais diretamente relacionadas ao nível de escolaridade e aos recursos financeiros que o país apresenta. Logo, a vulnerabilidade climática não é diretamente proporcional ao nível de cientistas nacionais (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011).

Estados localizados na Oceania, ou com território insular, como Tuvalu, Kiribati, Vanuatu e Fiji, se encontram com altos níveis de vulnerabilidade climática e provavelmente serão as regiões iniciais na evacuação devido ao aumento do nível do mar. Contudo, sua participação no IPCC não é proporcional ao nível de risco climático que estão correndo. Estes países são pouco representados na participação nos relatórios do IPCC, e Fiji foi o único destes Estados a participar da edições de Relatórios de Análise, tendo apenas duas contribuições em 17 anos (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). A pesquisa realizada por Ho-Lem,

²⁶ A paridade de poder de compra (PPC) é um conceito econômico utilizado para comparar o poder de compra de diferentes moedas entre países. Ela se baseia na ideia de que as taxas de câmbio entre as moedas devem refletir o preço relativo de um mesmo bem ou cesta de bens em diferentes países, buscando equalizar o poder de compra das moedas.

Zerriffi e Kandlikar (2011) conclui que 45% dos países em desenvolvimento²⁷ nunca participaram como autores na produção dos relatórios do IPCC.

Pesquisas que carregam uma dimensão de caráter nacional, como a realizada por Ho-Lem, Zerriffi e Kandlikar (2011), e com enfoque em como as limitações governamentais ocasionam na falta de representantes no IPCC, são importantes para entender o papel dos Estados na diversidade do painel. Entretanto, utilizar apenas de uma perspectiva regional e socioeconômica pode dificultar em reconhecer que a estrutura do IPCC, em si, também reforça que uma rede limitada de cientistas participe de cada ciclo. Ho-Lem, Zerriffi e Kandlikar (2011), consideram que não é possível (ou apropriado) identificar diretamente o quanto cientistas originários do Sul Global, com carreiras concretizadas no Norte Global, contribuem para a participação de seu país de origem nos relatórios do IPCC, ou, por exemplo, se cientistas originários do Norte Global, que trabalham no Sul Global, auxiliam nas capacidades científicas destes Estados no painel. Portanto, os autores não avaliam elementos individuais de pesquisadores ou apresentam fatores estruturais da escolha de autores do IPCC que podem funcionar como *gatekeepers* dos GTs (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011)

Enquanto isso, para autores como Corbera, Calvet-Mir, Hughes e Paterson (2016), o fator estrutural é primordial na análise do porquê da desigualdade entre autores do Sul e Norte Global. Entre os elementos estruturais, devem ser levados em conta desde a seleção para autores participantes do IPCC, seus critérios de escolha e carreira acadêmica, que influenciam na participação de autores do Sul Global. Corbera, Calvet-Mir, Hughes e Paterson (2016) iniciam sua análise com o exemplo da própria escolha dos Autores Colaboradores dos capítulos de cada Grupo de Trabalho. Sua seleção é responsabilidade dos Autores Líderes e Autores Líderes Coordenadores – que são indicados por governos e organizações observadoras, membros do IPCC, de acordo com suas áreas de relevância– de cada capítulo. Naturalmente, os ALs e ALCs selecionam autores com que já estão familiarizados ou mesmo envolvidos em outras pesquisas. O convite para a participação como autor do IPCC é um fator relevante, já que restringe que novos autores com diferentes linhas de análise participem do corpo de cientistas, devido a sua

²⁷ A lista inclui: Afeganistão, Albânia, Andorra, Angola, Armênia, Aruba, Azerbaijão, Bahrein, Bielorrússia, Belize, Butão, Bósnia e Herzegovina, Brunei, Burundi, Camboja, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Comores, Costa do Marfim, Croácia, Chipre, República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte), República Democrática do Congo, Djibuti, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Guiné Equatorial, Eritreia, Estônia, Gabão, Geórgia, Granada, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Iraque, Jordânia, Kiribati, Kuwait, Quirguistão, Letônia, Líbano, Lesoto, Libéria, Líbia, Liechtenstein, Luxemburgo, Macedônia, Madagascar, Maldivas, Ilhas Marshall, Maurítânia, Estados Federados da Micronésia, Mianmar (Birmânia), Namíbia, Nauru, Omã, Palau, Panamá, Paraguai, República do Congo, Ruanda, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, San Marino, São Tomé e Príncipe, Sérvia, Eslovênia, Ilhas Salomão, Somália, Suriname, Suazilândia, Síria, Tajiquistão, Timor-Leste, Togo, Tonga, Tunísia, Tuvalu, Emirados Árabes Unidos, Uzbequistão, Vanuatu, Iêmen (dados atualizados até o quarto relatório do IPCC).

entrada no painel estar condicionada a relações e influências de agentes internos (STANDRING; LIDSKOG, 2021). Este fator também quebra com o ideal de neutralidade do órgão, já que fica claro que influências políticas e acadêmicas podem afetar na escolha de seus autores (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). Para Ho-Lem, Zerriffi e Kandlikar (2011), este processo que considera elementos sociais internos ao IPCC, na escolha de autores, é chamado de integração informal,

embora existam esforços notáveis [por parte do IPCC] para aumentar a participação de países em desenvolvimento como Autores Líderes e Autores Líderes Colaboradores por meio de canais formais, a falta de autores cooperativos de países em desenvolvimento sugere que há espaço para melhorias na forma como o IPCC integra informalmente a expertise científica no processo de avaliação (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011, p. 1316, tradução nossa).²⁸

Além do convite a Autores Colaboradores por membros internos do IPCC, outros padrões que contribuem para que um mesmo perfil de cientista seja repetido na participação do painel também foram observados. Autores como Corbera, Calvet-Mir, Hughes e Paterson (2016) e Livingston, Lovbrand e Olsson (2018), juntamente aos debates sobre a estrutura do IPCC e a inclusão de mais autores do Sul Global, levantaram componentes qualitativos nos processos editoriais. Apesar da expansão do número de autores participantes do Sul Global no IPCC, de forma quantitativa, com a finalidade de trazer novas perspectivas e análises para os relatórios do IPCC, este aumento pode não significar, necessariamente, que temáticas de países em desenvolvimento passarão a ser abordadas nos relatórios (CORBERA et al., 2016). Naturalmente, quanto maior a quantidade de autores do Sul Global no corpo de cientistas do Painel, maior a probabilidade de que assuntos de interesse regionais sejam tratados. Entretanto, não é um fator indicativo, e não garante a diversidade de temas e análises teóricas que abarquem os cenários climáticos enfrentados pelo Sul Global (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011).

Com o mapeamento do histórico de autores originários do Sul Global, foi observado que estes agentes, mesmo tendo nascido ou realizado sua graduação em países em desenvolvimento, compartilham do mesmo plano de carreira e frequentaram as mesmas instituições que cientistas do Norte Global, ou seja, esta diversidade de autores pode não significar a multiplicidade epistemológica (CORBERA et al., 2016). O padrão compartilhado de carreira acadêmica entre autores de diferentes regiões é preocupante, denotando que, muitas vezes, os agentes convidados a participar das edições dos relatórios do IPCC seguem esta trajetória profissional, e autores que se distanciam deste histórico podem não ser chamados a

²⁸ O autor utiliza “*Non-Annex 1 countries*” para se referir aos países em desenvolvimento.

compor o corpo acadêmico. Além da relação entre instituições de influência e carreiras, também foram identificados padrões profissionais na seleção dos autores que compõem o IPCC. Há um predomínio de agentes com formação em ciências econômicas, em primeiro lugar, seguido por autores com o título de engenheiros, principalmente voltados à engenharia de energias, posteriormente, acadêmicos com especialização em matemática ou física, e, por fim, autores cientistas sociais (geógrafos, cientistas políticos, e cientistas jurídicos). Acadêmicos com vocação em ciências humanas possuem a menor porcentagem de profissionais envolvidos no corpo de especialistas do Painel (CORBERA et al., 2016). Isto também gera uma homogeneização dentro dos Grupos de Trabalho:

Essas descobertas combinadas [de que os cientistas compartilham carreiras e instituições] também podem explicar por que o Grupo de Trabalho III do Quinto Relatório de Análise apresenta uma harmonização bastante forte de pontos de vista, em comparação com a diversidade que se encontra nas ciências sociais de mudanças climáticas de forma mais ampla, e explica por que o WGIII encontra dificuldades em incorporar, de forma eficaz, muitas questões importantes em seu discurso, especialmente questões de justiça ou governança, porque as disciplinas que dominam a equipe de autores do GT III não têm essas questões como seu cerne [de pesquisa]" (CORBERA et al., 2016, p.5, tradução nossa).

Para Hughes e Peterson (2017), há outro fator que influencia também na manutenção das mesmas figuras e autores no IPCC: já ter participado anteriormente de outro relatório. Ao analisar o AR5, tendo enfoque no Grupo de Trabalho III, os analistas identificaram que apenas 32% do corpo de cientistas não havia sido envolvido na edição de Relatórios de Análise ou Relatórios Especiais anteriores. Esta participação prévia permite não apenas que os autores se tornem uma fonte de conhecimento e produção de como os relatórios devem ser constituídos, mas também os possibilita preparar pesquisas e dados necessários para preencher as lacunas nos relatórios seguintes, antes mesmo que os autores para o próximo ciclo sejam definidos (como observado na subseção 3.2), o último ciclo só irá terminar uma vez que o relatório final tenha sido aprovado e tenham sido definidos os temas e agendas para o próximo ciclo) (HUGHES; PATERSON, 2017). Ainda que um representante do Sul Global, com pesquisas e análises distintas do corpo de acadêmicos do IPCC, participe da publicação de um relatório, ainda corre o risco de não ser citado, ou não ter sua “voz ouvida” por outros autores. Observar o IPCC como uma barreira de proteção ao campo científico, como propõe Beck e Mahony (2018), resulta no risco de negligenciar redes poderosas de atores e instituições científicas que estão dominando a produção de relatórios e escolha de autores do IPCC, e condicionando o painel às mesmas análises teóricas, perspectivas e soluções climáticas (HUGHES; PATERSON, 2017).

Em um artigo publicado pelo jornal *The Intercept*, em 2022, em que pesquisadores e acadêmicos do Sul e do Norte Global, relacionados ao IPCC, foram entrevistados, diversos comentários foram feitos em relação ao reconhecimento de pesquisas e processo de publicações. A exclusão de acadêmicos do Sul Global se inicia previamente à escolha de autores para o corpo de cientistas. A definição dos pré-requisitos para que artigos e pesquisas seja meramente considerados a compor os relatórios do IPCC funciona como marco decisivo, já que, por motivos econômicos e sociais, autores do Sul Global não conseguem corresponder com estes requerimentos preliminares (KETCHAM, 2022). O IPCC aceita apenas artigos previamente revisados e divulgados em revistas de renome. Entretanto, as publicações em revistas reconhecidas – geralmente do Norte Global – possuem um custo elevado, e geralmente pago em dólares ou euros. O custo de publicação nestas revistas científicas funciona como impedimento na divulgação de artigos de pesquisadores do Sul Global, além de que a quantidade de trabalhos aceitos do Norte Global é mais significativa, limitado este sistema a uma elite acadêmica, criando um meio de exclusão cultural e financeira de autores do Sul Global e suas publicações. Destarte, “esses mecanismos permitem que os conhecimentos produzidos no Sul global sejam sistematicamente marginalizados, ignorados, desvalorizados ou simplesmente não disponibilizados para outros pesquisadores” (COLLYER, 2018, p. 14, tradução nossa). Na análise de Collyer (2018), que identifica os elementos que perpetuam a desigualdade entre autores do Norte e Sul Global no meio acadêmico, a criação de revistas científicas alternativas com enfoque em publicações voltadas para países em desenvolvimento torna-se uma opção para cientistas do Sul Global. Entretanto, é notório que o reconhecimento internacional destas revistas não se iguala aos de periódicos do Norte Global, e tampouco tem o mesmo nível de aceitação na seleção de publicações pelos autores do IPCC.

Além dos processos de publicação, alguns métodos utilizados nos capítulos do IPCC também agem como *gatekeepers*. Para facilitar a visibilidade dos possíveis cenários futuros de mitigação climática, o painel utiliza do sistema de Modelos de Avaliação Integrada (MAI). O MAI cria representações que são utilizadas em várias áreas, como economia, meio ambiente e políticas públicas, para analisar e avaliar interações complexas entre diferentes fatores e variáveis, e seus impactos. Entretanto, para a aplicação do MAI, é necessária uma grande equipe de cientistas, com acesso amplo a relatórios e recursos científicos, exigindo alto investimento financeiro. Atualmente, o controle dos modelos MAI está concentrado em oito instituições²⁹ no

²⁹ Estas universidades são: a Instituto Potsdam de Pesquisa sobre Impactos Climáticos na Alemanha; o Instituto Internacional de Análise de Sistemas Aplicados na Áustria; a Universidade de Maryland nos Estados Unidos; a

mundo, todas localizadas no Norte Global (KETCHAM, 2022). Segundo a entrevista realizada com o acadêmico Jason Hickel, professor da Universidade Autônoma de Barcelona e com foco em economia e antropologia, “[s]e os pesquisadores do Sul Global tivessem igualdade de acesso aos meios de produzir cenários de mitigação [MAI], teríamos opções diferentes, mais justas e equitativas a levar em consideração” (KETCHAM, 2022, *online*, tradução nossa). Além disso, a publicação no *The Intercept* também aponta que nos modelos de cenários climáticos futuros o modo de produção e economia global mantém os países do Norte Global “ricos” e o Sul Global “pobre”, sem considerar mudanças drásticas na estrutura econômica internacional.

Assim, é possível concluir que apesar de fatores externos ao IPCC influenciarem na participação de autores do Sul Global no corpo de especialistas do Painel, como dificuldades socioeconômicas e regionais, como as levantadas por Ho-lem, Zerriffi e Kandlikar (2011), há elementos estruturais internos ao IPCC que funcionam como delimitadores para a participação de novos membros e agentes do Sul Global em sua composição. Esta estrutura reforça processos internos e externos que intensificam as diferenças entre estes dois grupos. Além disso, há uma busca não apenas pela expansão da diversidade de autores no corpo de cientistas do IPCC, mas também por agentes que possibilitem uma variedade epistêmica, como novas análises teóricas, pontos de vista e perspectivas de soluções para a crise climática atual (STANDRING; LIDSKOG, 2021). O IPCC passa a se mostrar não apenas como um órgão que produz conhecimento científico climático, mas uma hegemonia epistemológica:

É difícil continuar pensando no IPCC como uma organização que está meramente produzindo avaliações do estado do conhecimento [climático] atual [...]. Através do processo autoral e autorização dos relatórios, o IPCC está definindo tanto os termos da produção de conhecimento sobre mitigação das mudanças climáticas quanto a ação política internacional.” (HUGHES; PATERSON, 2017, p. 30, tradução nossa).

Como observado nas análises de Livingston, Lovbrand e Olsson (2018), é neste quesito que se encaixa a abordagem climático múltiplo e climático singular. O IPCC se tornou uma fonte homogênea internacional de conhecimentos climáticos e, portanto, sua forma de selecionar estudos e nomear autores para a composição do painel influencia diretamente qual lente será utilizada para analisar o cenário climático, e ser exibido para o mundo. O convite a autores originários do Sul Global que compartilham das mesmas linhas de análise e temas abordados pelo Norte Global cria uma falsa ideia e diversidade de perspectivas, enquanto, na realidade, apenas reforça que a mesma análise seja reproduzida nos relatórios do Painel. Esta

Agência de Avaliação Ambiental dos Países Baixos; o Instituto Europeu de Economia e Meio Ambiente na Itália; a Agência Ambiental do Japão; o Instituto Paul Scherrer na Suíça; e o Centro Comum de Pesquisa da União Europeia.

estrutura reproduz o conceito de climático singular, em que há uma resolução única e universal para a crise ambiental (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Neste caso, não é possível compreender o cenário climático global como multifacetado e heterogêneo, mas como unificado, já que a perspectiva dos cientistas que escolhem os tópicos que serão apresentados nos relatórios do IPCC apresenta uma visão singular, compartilhada por instituições e relações acadêmicas similares. Não é possível criar um cenário climático múltiplo, no qual são tratadas as particularidades regionais e, principalmente, a vulnerabilidade do Sul Global, já que a lente utilizada para a análise climática é a mesma compartilhada entre grande parte dos cientistas (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Logo, a variedade no corpo de cientistas deve ser não apenas regional, mas também analítica e teórica, a fim de produzir políticas internacionais que contemplem as diferenças socioeconômicas e de vulnerabilidade entre o Norte e o Sul Global. Desta forma, será possível criar maior visibilidade para o Sul Global, criando alternativas para a formação de políticas de mitigação voltadas a este espaço geopolítico, e abrindo espaço nas mesas de debates para representantes de países em desenvolvimento (CORBERA et al., 2016).

O IPCC é um agente fundamental e poderoso na política climática internacional. Seu papel é central na criação de futuros globais, não apenas de acordo com os modelos criados pelo MAI, mas ao “ao colocar certas opções na mesa [de negociação], enquanto potencialmente obscurece outras” (BECK; MAHONY, 2018, p. 12, tradução nossa). O IPCC deverá sofrer alterações estratégicas, a fim de encontrar novas alternativas para o cenário climático, que influencie o Sul Global. Estas mudanças estão relacionadas com a inclusão de uma gama mais ampla de agentes sociopolíticos, expandido sua expertise epistêmica, ética e política. O IPCC passa a não ser observado como uma barreira entre a ciência e a política, que protege o mundo acadêmico, como proposto por Mahony e Beck (2018), mas como uma ponte, um órgão híbrido, que permite o diálogo entre estes dois polos. Um “ornitorrinco” entre Organizações Internacionais.

O IPCC buscou atualizar sua estrutura de acordo com as mudanças sociais, políticas e climáticas do Século XXI. Diversas alterações foram realizadas e a composição do corpo de cientistas com representantes do Sul Global aumentou significativamente (HO-LEM; ZERRIFFI; KANDLIKAR, 2011). Entretanto, apesar de propagar diversidade em seu corpo acadêmico e nas temáticas de seus relatórios, sua estrutura organizacional funciona como *gatekeeper* para participação de novos agentes e a inclusão de assuntos relevantes para o Sul Global. Cox (1981) observa as Organizações Internacionais como instituições, ou seja, uma das três forças capazes de alterar a hegemonia internacional ou a enfrentar. O IPCC, além de ser

caracterizado como uma instituição, também carrega as ideias e as capacidades materiais, os outros dois elementos que interagem entre si e funcionam como elementos expressivos da ordem, e estas forças, para a Teoria Crítica, servem como alternativas para administrar conflitos internos ao Sistema Internacional, sem ser necessário o uso da força, podendo propagar ou desafiar a hegemonia (COX, 1981). Conforme observado, o comportamento do IPCC referente a dominância epistemológica, política e climática do Norte Global, devido às dificuldades ainda encontradas em fazer com que o IPCC componha o Sul Global em seu corpo de cientistas e debates acadêmicos, sem as reformulações necessária, o painel pode funcionar como propagador da ordem internacional, reforçando as relações de desigualdade e vulnerabilidade climática entre Norte e Sul Global.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar o funcionamento do IPCC e a efetividade de sua estrutura no combate às mudanças climáticas no século XXI pela ótica do Sul Global, visando compreender se esta Organização Intergovernamental vigora como perpetuadora das estruturas de poder do Sistema Internacional ou como campo de debate que proporciona espaços de fala aos países do Sul Global, e age conforme seus interesses, em relação às mudanças climáticas. Ao final deste, foi concluído que houve esforços internos ao IPCC para incluir pesquisadores do Sul Global no processo de produção dos relatórios. Entretanto, sua estrutura própria perpetua as relações desiguais de poder entre autores, isto se dá devido aos processos excludentes de escolha dos autores e da produção dos relatórios, que não foram arquitetados levando em conta a realidade de cientistas do Sul Global no painel. Assim, ao invés de trazer um espaço homogêneo de debate e diálogo entre o Norte Global e o Sul Global, acaba confirmando a hipótese inicial deste trabalho: a microestrutura do IPCC reproduz as relações desiguais de poder observadas na macroestrutura do Sistema Internacional entre Norte e Sul Global.

Internamente à análise realizada, por meio da Teoria Crítica, sobre a estrutura do IPCC, foram observados elementos particulares que intensificam a dominância do espaço da organização no Norte Global. Entre eles, o processo de votação para aprovação dos relatórios e decisão das agendas para os próximos ciclos, os critérios utilizados para a escolha de pesquisas que serão incluídas nos relatórios, a nomeação de autores que irão compor o corpo de cientistas de cada ciclo e, também, o convite realizado pelos Autores Líderes e os Autores Líderes Coordenadores a Autores Colaboradores. Em primeiro lugar, foi observado que o processo de votação sobre as agendas e relatórios, em busca do consenso entre Estados-membros, acaba prejudicando que vozes divergentes sejam escutadas, e que predomine a opinião de países do Norte Global, reduzindo a visibilidade de problemas políticos enfrentados pelo Sul Global. Assim, é proposto que o IPCC reformule suas regras para definição das agendas durante a conclusão da resolução dos Relatórios de Análise, de uma forma que priorize a aceitação da maioria significativa.

Em segundo lugar, foi demonstrado que os critérios utilizados para a escolha de pesquisas incluídas nos relatórios muitas vezes se mostram inacessíveis para acadêmicos do Sul Global, já que exigem a publicação em periódicos internacionalmente reconhecidos, com altas taxas – em euros e dólares – para as publicações, tornando financeiramente inviável sua presença nestas revistas acadêmicas, além do processo seletivo, que tende a favorecer acadêmicos do Norte Global. O Modelos de Avaliação Integrada, o único padrão científico aceito pelo IPCC para a realização de modelos futuros para a porcentagem de emissão de

carbono na atmosfera, existe apenas em instituições do Norte Global, impossibilitando acadêmicos do Sul Global de criarem e publicarem seus próprios modelos.

Em terceiro lugar, o processo de seleção para os autores do corpo de acadêmicos do IPCC também restringe a participação de autores do Sul Global. Foi constatado o perfil de cientistas escolhidos se repete em diversos padrões, tendo carreiras científicas similares, frequentando as mesmas instituições, realizando publicações nas mesmas revistas, tendo contato com membros internos do IPCC (que possibilita acesso a estas informações sobre as agendas dos relatórios futuros, permitindo preparar-se para divulgar artigos consoantes ao tema). Vale ressaltar que estas similaridades de carreiras e publicações em periódicos se referem às instituições do Norte Global, logo, não é observado o mesmo padrão para acadêmicos que frequentam as mesmas instituições ou publicam pesquisas científicas no Sul Global. Apesar de ter havido um aumento relevante na presença de autores do Sul Global nos Grupos de Trabalho entre o RA1 e o RA6, também foi observado que, em sua maioria, os acadêmicos do Sul Global convidados compartilham de redes de contato e carreira similares aos autores do Norte Global que já participam do IPCC (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018). Ou seja, há um aumento quantitativo de sua diversidade, mas não qualitativo, já que continuam sendo propagadas as mesmas lentes de análise, temas trabalhados e publicações selecionadas. Logo, a variedade no corpo de cientistas deve não ser apenas regional, mas também analítica e teórica, a fim de produzir políticas internacionais que contemplem as diferenças socioeconômicas e de vulnerabilidade entre o Norte e o Sul Global.

A Teoria Crítica foi o viés analítico utilizado neste trabalho para compreender o papel da estrutura do IPCC na mitigação climática para o Sul Global. Segundo Cox (1981), a ordem mundial existente (também denominada pelo autor como hegemonia internacional), é o espaço em que ocorrem as trocas e relações entre agentes globais. Estas interações são, usualmente, reproduzidas de forma desigual, ou seja, há um desnível de força e influência entre agentes. Esse desequilíbrio entre as relações acaba gerando uma busca por dominância de poder e ideias. Há agentes hegemônicos, centrais na ordem mundial, e agentes marginalizados. A análise crítica também propõe que as Organizações Internacionais, que atuam ativamente no cenário da hegemonia internacional, podem funcionar como ferramenta para perpetuar a ordem vigente, ou enfrentá-la. Portanto, de forma crítica, supõe-se que a estrutura do IPCC e seu papel como Organização Internacional, assim como sua estrutura interna, deve ser questionado na ordem global. Além disso, também é proposto observar se o IPCC se comporta, por meio de sua estrutura e publicação dos relatórios, de forma climático singular – e trata a crise climática como um problema homogêneo e de resolução objetiva e única – ou climático múltiplo – que

compreende a crise climática como cenário multifacetado, que depende de respostas de acordo com a particularidade de cada região (LIVINGSTON; LÖVBRAND; ALKAN OLSSON, 2018).

Por conclusão, foi observado que o IPCC, atualmente, apresenta um papel híbrido frente à hegemonia climática internacional. O painel se adequou aos novos desafios do cenário climático, assim como as novas demandas sociais e políticas do Século XXI. Entretanto, ainda apresenta desigualdades substanciais entre os relatórios que estrutura ao incluir o Sul Global como tema e como representação, se aproximando de uma ferramenta que favorece a hegemonia internacional e aborda o tema climático como singular. Este trabalho compreende que a participação de representantes do Sul Global no corpo de cientistas do IPCC, de forma a agregarem esta região geopolítica como central na publicação dos relatórios é fundamental para que políticas internacionais efetivas sejam feitas frente ao cenário climático enfrentado pelos países em desenvolvimento. Em conclusão, compreende-se também que devido ao alarme climático atual frente ao aumento da temperatura atmosférica, assim como o do nível do mar, o derretimento acelerado das calotas polares e a disputa por recursos materiais, compreender a estrutura do IPCC e seu funcionamento no Sistema Internacional é fundamental para inserir, cada vez mais, o Sul Global no combate às mudanças climáticas por meio de uma abordagem múltipla.

REFERÊNCIAS

- AGRAWALA, S. Explaining the Evolution of the IPCC Structure and Process. **IIASA Interim Report**. Laxenburg, Austria: IIASA, 1997. Disponível em: <<https://iiasa.dev.local/>>. Acesso em: 9 out. 2022.
- AGRAWALA, S. Structural and Process History of the Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climatic Change**. v. 39, p. 621–642, 1998.
- ASHLEY, R. K. Political Realism and Human Interests. **International Studies Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 204–236, 1981.
- ASHLEY, R. K. The poverty of neorealism. **International Organization**, v. 38, n. 2, p. 225–286, abr. 1984.
- BECK, S.; MAHONY, M. The IPCC and the new map of science and politics. **WIREs Climate Change**, v. 9, n. 6, nov. 2018.
- BELL, A. A very short history of climate change research. **Road to Paris**, 28 ago. 2014. Disponível em: <<https://physicstoday.scitation.org/doi/10.1063/PT.5.8066/full>>. Acesso em: 24 nov. 2022
- BOEHMER-CHRISTIANSEN, S. Global climate protection policy: the limits of scientific advice: Part 1. **Global Environmental Change**, v. 4, n. 2, p. 140–159, 1 jun. 1994.
- BOLIN, B. A history of the science and politics of climate change: the role of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CAROLAN, M. The Bright- and Blind-Spots of Science: Why Objective Knowledge is not Enough to Resolve Environmental Controversies. **Critical Sociology**, v. 34, p. 725–740, 1 set. 2008.
- CARRINGTON, D. From climate change ‘certainty’ to rapid decline: a timeline of IPCC reports. **The Guardian**, 20 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2023/mar/20/from-climate-change-certainty-to-rapid-decline-a-timeline-of-ipcc-reports>>. Acesso em: 24 nov. 2022
- COLLYER, F. M. Global patterns in the publishing of academic knowledge: Global North, global South. **Current Sociology**, v. 66, n. 1, p. 56–73, jan. 2018.
- CORBERA, E. et al. Patterns of authorship in the IPCC Working Group III report. **Nature Climate Change**, v. 6, n. 1, p. 94–99, jan. 2016.
- COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, v. 10, n. 2, p. 126–155, 1 jun. 1981.
- COX, R. W. Gramsci, Hegemony and International Relations : An Essay in Method. **Millennium**, v. 12, n. 2, p. 162–175, 1 jun. 1983.
- COX, R. W. The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization. **Cooperation and Conflict**, v. 29, n. 2, p. 99–113, 1994.

CRIMMINS, A. Improving the Use of Calibrated Language in U.S. Climate Assessments. *Earth's Future*, v. 8, n. 11, p. 1-15. 2020.

DAVIDSON, H. Is China doing enough to combat the climate crisis? *The Guardian*, 11 nov. 2022. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/11/china-climate-crisis-renewable-energy-goals>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

DEVETAK, R. Critical Theory. Em: **Theories of International Relations**. 3. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 137–160.

FRANZ, W. The Development of an International Agenda for Climate Change: Connecting Science to Policy. **IIASA Interim Report**. Laxenburg, Austria: IIASA, 1997. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/publication/development-international-agenda-climate-change-connecting-science-policy>>. Acesso em: 28 nov. 2022.

Trump anuncia saída dos EUA do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas. G1. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/trump-anuncia-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.ghtml>. Acessado em: 13 ago. 2023.

HARVEY, F. Scientists deliver ‘final warning’ on climate crisis: act now or it’s too late | Climate crisis. *The Guardian*, 2023. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/environment/2023/mar/20/ipcc-climate-crisis-report-delivers-final-warning-on-15c>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

HAVSTAD, J. C.; BROWN, M. J. Neutrality, Relevance, Prescription, and the Ipcc. *Public Affairs Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 303–324, 2017.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. **Organizações internacionais: história e práticas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HO-LEM, C.; ZERRIFFI, H.; KANDLIKAR, M. Who participates in the Intergovernmental Panel on Climate Change and why: A quantitative assessment of the national representation of authors in the Intergovernmental Panel on Climate Change. *Global Environmental Change*, v. 21, n. 4, p. 1308–1317, out. 2011.

HORKHEIMER, M. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. Em: **Os Pensadores XLVIII: Benjamin, Horkheimer, Adorno, Habermas**. São Paulo: Abril Cultural, 1980. v. XLVIIIp. 117–153.

HUGHES, H. R.; PATERSON, M. Narrowing the Climate Field: The Symbolic Power of Authors in the IPCC’s Assessment of Mitigation: Narrowing the Climate Field. *Review of Policy Research*, v. 34, n. 6, p. 744–766, nov. 2017.

HULME, M.; MAHONY, M. Climate change: What do we know about the IPCC? *Progress in Physical Geography: Earth and Environment*, v. 34, n. 5, p. 705–718, out. 2010.

HUMRICH, C. Critical theory. Em: **Theories of International Relations**. [s.l.] Routledge, 2014.

INTERNATIONAL SCIENCE COUNCIL. **The origins of the IPCC: How the world woke up to climate change**. International Science Council, 10 mar. 2018. Disponível em:

<<https://council.science/current/blog/the-origins-of-the-ipcc-how-the-world-woke-up-to-climate-change/>>. Acesso em: 24 nov. 2022

IPCC. Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments: IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement. Canada: Intergovernmental Panel on Climate Change, 1992. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

IPCC. CLIMATE CHANGE 1995: IPCC SECOND ASSESSMENT REPORT. 1995. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar2/syr/>>. Acesso em: 24 jul. 2023.

IPCC. PROCEDURES FOR THE PREPARATION, REVIEW, ACCEPTANCE, ADOPTION, APPROVAL AND PUBLICATION OF IPCC REPORTS. IPCC, 1999. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/09/ipcc-principles-appendix-a-final.pdf>>.

IPCC. AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report. 2007. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

IPCC. AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014. 2014. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>>. Acesso em: 25 jul. 2023

IPCC. Summary for Policymakers: Global Warming of 1.5 °C. 2018a. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

IPCC. IPCC FACTSHEET: What is the IPCC? IPCC. ago. 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/07/AR6_FS_What_is_IPCC.pdf>. Acesso em: 27 maio. 2023

IPCC. Preparing Reports. IPCC, 2023a. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/about/preparingreports/>>. Acesso em: 5 jun. 2023

IPCC. Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). 2023b. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/synthesis-report-ipcc-sixth-assessment-report-ar6>>. Acesso em: 25 jul. 2023b.

IPCC. IPCC at COP27 — IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022a. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/event/ipcc-at-cop27/>>. Acesso em: 3 maio. 2023

IPCC. Structure. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022b. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/about/structure/>>. Acesso em: 4 dez. 2022

IPCC. TAR Climate Change 2001: Synthesis Report. 2001. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar3/syr/>>. Acesso em: 24 jul. 2023.

IPCC. Terms of Reference of the Bureau. 2018b. Anexo A. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/TOR_Bureau.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022

IPCC. The IPCC Bureau. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022c. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/>>. Acesso em: 26 nov. 2022

KETCHAM, C. How Scientists From the “Global South” Are Sidelined at the IPCC. **The Intercept**. 17 nov. 2022. Disponível em: <<https://theintercept.com/2022/11/17/climate-un-ippc-inequality/>>. Acesso em: 23 jul. 2023.

LE QUÉRÉ, C. et al. Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement. **Nature Climate Change**, v. 10, n. 7, p. 647–653, jul. 2020.

LIVINGSTON, J. E.; LÖVBRAND, E.; ALKAN OLSSON, J. From climates multiple to climate singular: Maintaining policy-relevance in the IPCC synthesis report. **Environmental Science & Policy**, v. 90, p. 83–90, 1 dez. 2018.

LIVINGSTON, J. E.; RUMMUKAINEN, M. Taking science by surprise: The knowledge politics of the IPCC Special Report on 1.5 degrees. **Environmental Science & Policy**, v. 112, p. 10–16, out. 2020.

LUCAS, A. Risking the earth Part 2: Power politics and structural reform of the IPCC and UNFCCC. **Climate Risk Management**, v. 31, p. 100260, 1 jan. 2021.

MALTA. Conservation of climate as part of the common heritage of mankind. Projeto de Resolução. Malta. 26 out. 1988.

MCTI. Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima - IPCC. **GovBR**, 2019.

Disponível em:

<https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/ciencia_do_clima/painel_in_tergovernamental_sobre_mudanca_do_clima.html>. Acesso em: 28 nov. 2022

MOOLAKKATTU, J. S. Robert W. Cox and Critical Theory of International Relations. **International Studies**, v. 46, n. 4, p. 439–456, out. 2009.

ORGANIZATION, W. M. WMO/UNEP Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – Report of the First Session of the IPCC Bureau. 1989.

POPOVICH, N.; PLUMER, B. Who Has The Most Historical Responsibility for Climate Change? **The New York Times**, 12 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/interactive/2021/11/12/climate/cop26-emissions-compensation.html#:~:text=Rich%20countries%2C%20including%20the%20United,over%20the%20past%20170%20years.>> Acesso em: 5 ago. 2023.

PRESSE, F. “Climategate”: nova investigação absolve cientistas de má fé. **G1**. 14 abr. 2010. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/04/climategate-nova-investigacao-absolve-cientistas-de-ma-fe.html>>. Acesso em: 5 ago. 2023.

REDCLIFT, M.; SAGE, C. Global Environmental Change and Global Inequality: North/South Perspectives. **International Sociology**, v. 13, n. 4, p. 499–516, dez. 1998.

ROACH, S. C. (ED.). **Critical Theory and International Relations: A Reader**. 1^a edição ed. New York: Routledge, 2007.

SHACKLEY, S.; SKODVIN, T. IPCC gazing and the interpretative social sciences: A comment on Sonja Boehmer-Christiansen’s: ‘Global climate protection policy: the limits of scientific advice’. **Global Environmental Change**, v. 5, n. 3, p. 175–180, 1 jun. 1995.

SIEBENHÜNER, B. The changing role of nation states in international environmental assessments—the case of the IPCC. **Global Environmental Change**, v. 13, n. 2, p. 113–123, jul. 2003.

STANDRING, A.; LIDSKOG, R. (How) Does Diversity Still Matter for the IPCC? Instrumental, Substantive and Co-Productive Logics of Diversity in Global Environmental Assessments. **Climate**, v. 9, n. 6, p. 99, jun. 2021.

TANDON, A. Analysis: How the diversity of IPCC authors has changed over three decades. CarbonBrief. 15 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.carbonbrief.org/analysis-how-the-diversity-of-ipcc-authors-has-changed-over-three-decades/>>. Acesso em: 7 jul. 2023.

TORRANCE, W. Science or Saliency: Building an Agenda for Climate Change. **Global Environmental Assessments: Information and Influence**, p. 29–56, 4 ago. 2006.

UDDIN, M. K. Climate Change and Global Environmental Politics: North-South Divide. **Environmental Policy and Law**, v. 47, p. 106, 2017.

ULIAN DALL EVEDOVE, L. Recursos Naturais e Conflitos Armados. **Política Hoje**, v. 23, n. 1, p. 11–23, 2014.

UNEP. O aumento alarmante da temperatura global. **UNEP**. 21 jan. 2022. Disponível em: <<http://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/o-aumento-alarmando-da-temperatura-global>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

UNFCCC. The Paris Agreement. **UNFCCC**. 2018. Disponível em: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

UNGA. **Resolution 43/53**. Geneva: 1988. Disponível em: <<https://archive.ipcc.ch/meetings/session01/first-final-report.pdf>>.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. Reissue edição ed. Long Grove, Ill: Waveland Pr Inc, 2010.

WALTZ, K. N. Realist thought and neorealist theory. Em: **The Realism Reader**. [s.l.] Routledge, 2014.

WMO. **Report of the First Session of the WMO/UNEP Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)**. Geneva: IPCC, 11 nov. 1988. Disponível em: <<https://archive.ipcc.ch/meetings/session01/first-final-report.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2022.

WMO; UNEP. **Memorandum of Understanding Between the United Nations Environment Programme (UNEP) and the World Meteorological Organization (WMO) on the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)**. Em: THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Geneva: 14 abr. 1989. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/06/MOU_between_UNEP_and_>. Acesso em: 24 maio. 2023