

O desafio do Pacto de Letícia: paradiplomacia ambiental como resposta às controvérsias da governança centralizada no Governo Federal

Danilo Abreu Luz Fernandes¹, Ana Beatriz de Melo Lima²

Sumário executivo

Desde a Cúpula do Rio (1992), esforços têm sido declarados em todo o globo para a consolidação de uma governança ambiental no âmbito diplomático. Nesse contexto, em setembro de 2019, o Brasil assinou o Pacto de Letícia junto à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Este *policy paper* tem como objetivo compreender em que medida as diretrizes do Pacto de Letícia têm impulsionado o protagonismo de atores subnacionais, uma vez que o acordo prevê a implementação de um manejo ambiental integrado, incluindo ações em nível subnacional.

A análise desenvolve-se em quatro etapas: (1) breve exposição acerca da governança ambiental brasileira, bem como de algumas de suas controvérsias; (2) exame do Pacto de Letícia, destacando convergências e divergências em relação a esse percurso; (3) estudo da exploração petrolífera na Margem Equatorial como exemplo das controvérsias e silenciamentos da política ambiental nacional; e (4) proposição da paradiplomacia ambiental como alternativa cooperativa e multiescalar para enfrentar os desafios socioambientais, sobretudo na Amazônia.

A análise do caso da Margem Equatorial evidencia que, no tocante ao incentivo à participação de atores subnacionais, o governo brasileiro ainda não cumpre de forma efetiva os compromissos assumidos no Pacto de Letícia (2019), restringindo a autonomia de entes não federais e desconsiderando vozes alternativas. Diante disso, este trabalho recomenda:

- Criação de um Conselho de Cooperação Paradiplomática da Amazônia (CCPA): órgão multilateral formado por atores locais - tais como representações políticas à nível de Estados e Prefeituras amazônicas, representações indígenas e quilombolas da região, sociedade civil, universidades e sindicatos -, que se engajariam no órgão por meio de participação representativa na formulação de projetos, com o objetivo de articular ações transfronteiriças de governança ambiental participativa. Entre suas atribuições estão: formular iniciativas sustentáveis, monitorar crimes ambientais e indicadores socioambientais por meio de um sistema integrado de monitoramento ambiental de fronteiras e de grupos de ação focal, tendo como base a justiça climática e os saberes ancestrais.

1. Graduando em Relações Internacionais, Universidade Federal de Goiás, (UFG), Goiânia, Goiás, daniloluz@discente.ufg.br.

2. Graduada em Relações Internacionais, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Goiás, ana_melo@discente.ufg.br.

- Implantação de um Centro Transfronteiriço de Pesquisa e Conhecimento da Amazônia: iniciativa coordenada por universidades e instituições científicas dos países membros, em articulação com comunidades locais, destinada a produzir pesquisas aplicadas, integrar saberes tradicionais, promover redes acadêmicas sul-americanas e elaborar relatórios técnicos e políticos. O Centro atuará como instância técnica do CCPA, subsidiando decisões locais e propostas em fóruns internacionais, como as COPs e a OTCA.

Palavras-chave

Paradiplomacia Ambiental; Fronteiras Amazônicas; Governança Climática Brasileira; Pacto de Letícia; Margem Equatorial.

1. Brasil e sua governança ambiental contraditória

O Brasil adota uma postura ambivalente no que se refere à governança ambiental, aqui compreendida como o conjunto de políticas e práticas que visam mitigar os impactos negativos da ação humana sobre o meio ambiente (Bratman, 2015). Essa ambivalência decorre do fato de que a defesa de pautas ambientais compete com outros interesses do Estado brasileiro, em especial a busca pelo que se denomina desenvolvimento socioeconômico. Observa-se que, no cenário internacional, o Brasil tenta utilizar a agenda ambiental como instrumento para alcançar maior protagonismo, apresentando-se como liderança do Sul Global no combate às mudanças climáticas. Internamente, no entanto, verifica-se que projetos de desenvolvimento no Brasil priorizam crescimento econômico e investimento em infra-estrutura em prol de um ideal de modernidade distante do que é realmente sustentável (Bratman, 2025; Lopes, 2022).

Esse contexto está diretamente ligado à posição periférica do Brasil no sistema internacional. A consolidação de uma economia-mundo, resultado da expansão capitalista, gerou funções produtivas específicas às nações, obrigadas a integrar o sistema como peças de uma engrenagem global. Essa integração promoveu a hierarquização das nações entre um centro, responsável por atividades de maior valor agregado, e uma periferia, encarregada do fornecimento de recursos primários (Wallerstein, 2004). Os estudos pós-coloniais acrescentam ainda uma perspectiva estrutural de fundo histórico, demonstrando como a colonização, por meio da colonialidade do poder, influencia até hoje as relações internacionais (Quijano, 2005).

A partir dessa leitura, compreende-se que o desenvolvimento almejado pelo Brasil está condicionado pela sua posição periférica. Historicamente, os países do Sul Global têm buscado a modernidade a partir de padrões eurocêntricos, que excluem formas alternativas de existência, produção e saber. É o caso da obra de Rostow (1978), que sugere um modelo único e linear de desenvolvimento, baseado em etapas que precisam ser cumpridas para se atingir a modernidade. Essa concepção é criticada uma vez que ignora as especificidades históricas e estruturais de cada país e negligencia caminhos emancipatórios mais adaptados às realidades locais, que valorizem a justiça histórica e o protagonismo das populações originárias e tradicionais (Lopes, 2024).

“(...) o Brasil encontra-se em uma encruzilhada: tenta conciliar um discurso de busca por governança ambiental eficiente e inclusiva, ao passo em que não abre mão de um compromisso com o desenvolvimento em moldes eurocêntricos.”

Dessa forma, o Brasil encontra-se em uma encruzilhada: tenta conciliar um discurso de busca por governança ambiental eficiente e inclusiva, ao passo em que não abre mão de um compromisso com o desenvolvimento em moldes eurocêntricos. A obra de Bratman (2015) é central para este trabalho por evidenciar como essa postura contraditória se manifesta. A autora classifica o Brasil como um país de poder médio no sistema internacional, reflexo de sua condição de país em desenvolvimento. Nessas condições, explicadas à luz da teoria do sistema-mundo de Wallerstein (2004) e da noção de colonialidade do poder de Quijano (2005), o país tenta obter protagonismo internacional em áreas estratégicas, sendo a pauta ambiental uma escolha natural, dada a sua vasta biodiversidade. A contradição, contudo, reside no fato de que o Estado brasileiro não adota medidas robustas e coerentes para assumir esse papel, mantendo práticas de governança ambiental de cunho liberal que orienta a governança ambiental desde a Cúpula do Rio, em 1992 (Bratman, 2015).

A tensão entre o desenvolvimento agroindustrial e de infraestrutura, fomentado por instituições como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), e a governança ambiental revela-se como um dos principais pontos dessa ambivalência. Em geral, o governo opta por estratégias que priorizam a expansão econômica mesmo que isso ocorra em detrimento da

“O caso revela como, na balança entre a proteção dos recursos naturais, os direitos dos povos tradicionais e os custos entendidos como necessários para alcançar o desenvolvimento econômico do país, prevaleceu a lógica desenvolvimentista.”

sustentabilidade ambiental, como podemos verificar mesmo em governos de cunho progressista e construção discursiva que prioriza a proteção ambiental. Um exemplo é o governo de Dilma Rousseff (2011 - 2016) (Bratman, 2015).

Um caso marcante nesse sentido foi a construção da Usina de Belo Monte. A localização da usina implicava a construção de uma barragem que afetaria diretamente o modo de vida de comunidades tradicionais, além de ameaçar o ecossistema amazônico (Bratman, 2015). Essas ameaças chegaram a provocar constrangimentos ao Brasil no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mas, ainda assim, o governo manteve o projeto sem adotar medidas que assegurassem plenamente os direitos das comunidades locais (Junior e Ribeiro, 2014). O caso revela como, na balança entre a proteção dos recursos naturais, os direitos dos povos tradicionais e os custos entendidos como necessários para alcançar o desenvolvimento econômico do país, prevaleceu a lógica desenvolvimentista.

A partir da análise da obra de Bratman em diálogo com o referencial teórico adotado, compreende-se que, embora o Brasil recorra à agenda ambiental global para ampliar sua relevância externa e consolidar sua posição como liderança no Sul Global, esse movimento é marcado por contradições. Historicamente, o país tem reiterado, de forma pouco crítica, discursos hegemônicos de governança liberal, promovendo uma agenda de baixa eficácia normativa e reduzida participação de atores diversos (Lopes, 2024). Tal postura revela a preocupação do Estado em não comprometer seus interesses estratégicos, especialmente no que se refere à preservação da soberania nacional e à busca pelo desenvolvimento econômico (Bratman, 2015).

2. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o Pacto de Leticia para a Amazônia

“O Pacto também enfatiza a importância da educação ambiental e da conscientização sobre os desafios enfrentados pela Amazônia, além da valorização dos saberes tradicionais e da resiliência das populações diante de cenários de risco, demonstrando uma abordagem que reconhece a centralidade dos atores locais e subnacionais na governança ambiental da região.”

Em 1995, após uma série de debates ao longo de décadas, os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) - Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela - chegaram a um acordo sobre a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que a partir da cooperação Sul-Sul, atua em várias dimensões, tanto político-diplomáticas, quanto estratégicas e técnicas. O objetivo da iniciativa é promover articulações entre diferentes atores, como governos, organismos multilaterais, agências de cooperação, sociedade civil, movimentos sociais, setor produtivo, povos indígenas e a comunidade científica, visando à efetiva implementação do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA, 2023).

No plano político-diplomático, a OTCA tem como foco estimular o diálogo e a cooperação entre os países que compõem o bloco, promovendo a construção de consensos e a adoção de ações coordenadas frente aos desafios regionais. De forma estratégica, a organização atua na formulação e execução de políticas que atendam às especificidades da Amazônia, considerando suas dimensões sociais, culturais, ambientais e geográficas. No campo técnico, a OTCA também se empenha em fomentar a troca de conhecimentos, capacitações e boas práticas entre os países-membros, com o objetivo de fortalecer o manejo sustentável da região (OTCA, 2024).

É neste escopo de atuação, mais especificamente como forma de potencializar a atuação desta organização através da institucionalização formal, que em 2019 firma-se o chamado Pacto de Leticia entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. Este estabeleceu 16 compromissos fundamentais com o objetivo de fortalecer a ação coordenada para a conservação e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Nesse sentido, busca lutar contra o desmatamento e a degradação florestal, que causam grande preocupação, baseando-se nas políticas e marcos regulatórios nacionais, e também aprimorar a capacidade de resposta regional a emergências e o monitoramento ambiental (OTCA, 2023). E, para além de incorporar essa série de diretrizes, se compromete a evidenciar o compromisso dos países signatários

“(...) embora o Pacto de Letícia avance ao reconhecer a centralidade das populações locais e dos entes subnacionais na governança ambiental, ainda carece de mecanismos claros de implementação e articulação.”

com a busca do fortalecimento de capacidades e da participação de comunidades locais no desenvolvimento sustentável da Amazônia, reconhecendo seu papel fundamental na conservação da região (OTCA, 2023). Nesse aspecto, dentre as ações previstas, destacam-se a promoção do empoderamento das mulheres amazônicas, o fortalecimento das capacidades e da participação de povos indígenas, tribais e comunidades locais, bem como o incentivo à pesquisa, à inovação tecnológica e à gestão do conhecimento voltados para decisões sustentáveis e inclusivas.

O Pacto também enfatiza a importância da educação ambiental e da conscientização sobre os desafios enfrentados pela Amazônia, além da valorização dos saberes tradicionais e da resiliência das populações diante de cenários de risco, demonstrando uma abordagem que reconhece a centralidade dos atores locais e subnacionais na governança ambiental da região (OTCA, 2023). Contudo, apesar dos esforços empreendidos para sua assinatura, o Pacto apresenta problemas, tendo em vista que apesar de apontar rumos de cooperação, não especifica como essa deve ser construída e mantida. Como consequência, sua implementação vem sendo realizada sem que sejam também desenvolvidas bases para diálogos ampliados e interculturais com diferentes atores que compõem a Bacia Amazônica (Plataforma CIPÓ, 2022).

Tendo isso em perspectiva, embora o Pacto de Letícia avance ao reconhecer a centralidade das populações locais e dos entes subnacionais na governança ambiental, ainda carece de mecanismos claros de implementação e articulação. Assim, ao assumir uma abordagem crítica e propositiva, este trabalho propõe alternativas para uma governança climática mais eficaz, inclusiva e sensível às desigualdades históricas que atravessam a região amazônica.

3. Exploração na Margem Equatorial e a manutenção da marginalização subnacional

A Margem Equatorial brasileira corresponde a uma extensa faixa litorânea que se estende do estado do Amapá ao Rio Grande do Norte, totalizando mais de 2.200 km. Ao longo desse território, distribuem-se cinco bacias sedimentares: a Foz do Amazonas, Pará-Maranhão, Barreirinhas, Ceará e Potiguar, que juntas somam 42 blocos petrolíferos exploratórios concedidos pela Agência Nacional do Petróleo (ANP, 2021). Nessa região, a exploração teve início ainda na década de 1970, concentrando-se em águas rasas, entre 0 e 300 metros de profundidade.

Com o avanço tecnológico e das pesquisas geológicas, identificou-se potencial exploratório também em áreas profundas e ultraprofundas, o que por sua vez despertou o interesse estratégico da Petrobras, que projeta investir aproximadamente 3,1 bilhões de dólares na exploração da região nos próximos anos (Petrobras, 2024). As primeiras tentativas de exploração da região em águas profundas se iniciaram em 2022 e, no ano de 2025, o IBAMA deu mais um passo em direção à liberação do licenciamento ambiental para o início efetivo das atividades de perfuração exploratória (CNN, 2024). Apesar disso, a perfuração ainda enfrenta significativa resistência por parte de diversos atores.

Tendo esse contexto em perspectiva, é possível situar o debate em torno de dois blocos centrais de interesses, ambos internos. De um lado, estão os grupos ambientalistas, representados por órgãos como o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA, o Observatório do Clima, além de organizações indígenas e associações de pescadores. Do outro, encontram-se os atores desenvolvimentistas, notadamente o Ministério de Minas e Energia, a Petrobras e entidades empresariais como a Federação das Indústrias dos Estados do Norte e Nordeste (FIEMA, 2024).

A perspectiva ambientalista se ancora em duas premissas principais. A primeira propõe a eliminação progressiva dos combustíveis fósseis como condição para conter o aquecimento global, o que implicaria cessar a prospecção, exploração e produção de petróleo (IPCC, 2023). Já a segunda dimensão diz respeito à proteção dos ecossistemas amazônicos e à salvaguarda

dos modos de vida de povos tradicionais que habitam a região a ser possivelmente explorada, que devem ser diretamente afetados tanto pelo processo exploratório, quanto por possíveis equívocos no mesmo (IBAMA, 2023).

O argumento desenvolvimentista, por sua vez, afirma que a estagnação da exploração petrolífera colocaria em risco a autossuficiência energética nacional, uma vez que a produção nas áreas atualmente em operação tende a declinar na próxima década (EPBR, 2024). Assim, sustentam que a substituição total dos combustíveis fósseis por fontes renováveis ainda não é tecnicamente nem economicamente viável, o que justificaria a continuidade de projetos como o da Margem Equatorial. A esse argumento somam-se posicionamentos oficiais do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que já saiu em defesa da busca por novas reservas de petróleo na Foz do Amazonas e realizou afirmações como a de que o mundo “não está preparado” para viver sem combustíveis fósseis (Carta Capital, 2023). Esse tipo de movimentação discursiva fortalece o argumento desenvolvimentista.

Tendo essas dinâmicas em perspectiva, torna-se evidente que o caso da Margem Equatorial exemplifica com precisão a lógica de dualidade da política brasileira, proposta por teóricos como Bratman (2015), que argumentam que em geral a postura do governo brasileiro tende a optar por estratégias de desenvolvimento que desconsideram questões como a sustentabilidade ambiental, priorizando o desenvolvimento econômico em moldes liberais e em detrimento de populações e biomas locais. Dessa forma, em última instância, tem-se a tomada de decisão concentrada nas mãos de autoridades e órgãos tradicionalmente ligados ao governo federal, que permanecem replicando estratégias desenvolvimentistas.

“Nesse sentido, tem-se não somente uma dinâmica ambígua por parte do Brasil em seus posicionamentos internacionais e práticas produtivas internas, como também a incapacidade de instituições internacionais, como a OTCA, de cumprir seus objetivos e garantir voz a diferentes atores.”

Nesse sentido, tem-se não somente uma dinâmica ambígua por parte do Brasil em seus posicionamentos internacionais e práticas produtivas internas, como também a incapacidade de instituições internacionais, como a OTCA, de cumprir seus objetivos e garantir voz a diferentes atores. Entre eles estão representações políticas à nível de Estados e prefeituras amazônicas, representações indígenas e quilombolas da região, entidades da sociedade civil, universidades e sindicatos.

Como prova disso, observam-se os termos da declaração final da 4ª Cúpula da Amazônia, ocorrida em 2023, que contou com vagos compromissos firmados por Chefes de Estado na ocasião, que inclusive desconsideraram as propostas oriundas dos Diálogos Amazônicos, espaço consultivo com participação de cientistas, representantes indígenas e entidades da sociedade civil e que integra a programação da Cúpula (Angelo, 2023). O texto aprovado, segundo o Observatório do Clima (2023), permitiria a continuidade da exploração petrolífera, contrariando os alertas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, que recomenda a redução imediata das emissões de gases de efeito estufa por meio da substituição dos combustíveis fósseis. A declaração final está, portanto, em consonância com o andamento de atividades exploratórias na região da Margem Equatorial, e em dissonância com a opinião e o bem-estar das populações locais (IPCC, 2023).

4. Paradiplomacia: vantagens, desafios e exemplos

A exposição do histórico brasileiro no lide com a pauta ambiental, dos modelos de governança ambiental implementados e do caso recente acerca da exploração de petróleo na Margem Equatorial têm como objetivo demonstrar a necessidade de se pensar em formas mais eficazes de garantir a proteção dos recursos naturais brasileiros e a proteção das populações locais.

Nesse sentido, este trabalho chama a atenção para a necessidade de descentralizar o protagonismo do governo federal, incentivando, em paralelo, a participação de atores subnacionais por meio da paradiplomacia. Trata-se da atuação internacional de entes que não representam o Estado nacional como um todo, mas interesses ligados aos territórios sob sua

“Sua eficácia reside na maior proximidade desses atores com os desafios ambientais cotidianos, permitindo ações mais legítimas, eficazes e adaptadas às realidades sociais, econômicas e ecológicas locais. Ao ampliar a autonomia de prefeituras, estados e comunidades tradicionais, é possível desenvolver políticas com melhor custo-benefício, maior legitimidade social e sensíveis às desigualdades territoriais.”

jurisdição, conforme previsto na Constituição. A paradiplomacia ambiental tem se mostrado uma alternativa eficaz aos limites dos modelos tradicionais de governança, como demonstram Oddone, Vázquez e Oro (2018) em sua análise comparada entre o Mercosul e a União Europeia. Sua eficácia reside na maior proximidade desses atores com os desafios ambientais cotidianos, permitindo ações mais legítimas, eficazes e adaptadas às realidades sociais, econômicas e ecológicas locais. Ao ampliar a autonomia de prefeituras, estados e comunidades tradicionais, é possível desenvolver políticas com melhor custo-benefício, maior legitimidade social e sensíveis às desigualdades territoriais. Além disso, essa maior pluralidade de agência corrige o foco excessivamente federal da governança ambiental e abre espaço para a inclusão de vozes historicamente silenciadas diante do discurso ambíguo promovido oficialmente pelo Estado (Bratman, 2015).

Dentre os exemplos latino-americanos apresentados pelo estudo de Oddone, Vázquez e Oro (2018), destaca-se a *Mancomunidad Trinacional Fronteiriça del Río Lempa*, formada por municípios de Honduras, Guatemala e El Salvador, que atuam em conjunto na preservação e uso sustentável de recursos naturais hídricos e terrestres em zonas de fronteira compartilhadas pelos três países da América Central. Outro exemplo é a rede *Mercociudades*, iniciativa impulsionada de baixo para cima, criada após o Tratado de Assunção, em 1995. Trata-se de uma articulação entre atores subnacionais que atuam de forma horizontal e organizada, com foco em temas ligados ao Mercosul, especialmente desenvolvimento, apoio à pesquisa e compartilhamento de boas práticas. Ambos os casos demonstram que não apenas é possível construir um projeto consistente de paradiplomacia ambiental no Brasil, como também que já existem iniciativas bem estruturadas nesse sentido em outras partes da América Latina (Oddone, Vázquez e Oro, 2018).

A implementação de um modelo de governança paradiplomático, no entanto, apresenta desafios. Os autores do estudo citado destacam como principal obstáculo à paradiplomacia ambiental a falta de capacidade técnica para viabilizar o início e a manutenção de uma agenda desse tipo. Em geral, as iniciativas propostas não vêm acompanhadas de marcos jurídicos que as sustentem, de recursos financeiros adequados ou mesmo do conhecimento necessário para sua execução. Além disso, a política subnacional costuma atuar de acordo com interesses locais de curto prazo. Como os assuntos internacionais são frequentemente considerados pautas não prioritárias, os tomadores de decisão responsáveis pela gestão subnacional tendem a não se empenhar nas tratativas, ao avaliarem que há pouco retorno político imediato (Oddone, Vázquez e Oro, 2018).

A proposta, portanto, é pensar um modelo de governança ambiental que envolva a participação de entes subnacionais, com o objetivo de, por meio das possibilidades que essa abertura de atuação oferece, dar visibilidade ao que tem sido marginalizado pelas políticas do Estado brasileiro no que se refere à pauta ambiental. Busca-se a elaboração de um marco jurídico claro e bem estabelecido, sustentado por recursos financeiros capazes de suprir as necessidades técnicas, tecnológicas e de pessoal que um projeto paradiplomático exige. A substituição completa do governo federal no tema não apenas é utópica, como também foge do escopo deste trabalho. A paradiplomacia é pensada como uma instância complementar, que não retira poder, mas contribui para sua diversificação e pluralização. Por meio da descentralização, busca-se enfrentar o racismo ambiental e outras formas de injustiça ambiental, melhorar o atendimento às comunidades locais e suas especificidades geográficas, otimizar o uso dos recursos naturais e ampliar as fontes de tomada de decisão.

“A paradiplomacia é pensada como uma instância complementar, que não retira poder, mas contribui para sua diversificação e pluralização.”

O esforço proposto é pensar uma governança ambiental que vá além dos atores geralmente analisados, possibilitando a investigação das demandas e a compreensão dos conhecimentos e vivências de povos frequentemente ignorados pelos processos estatais de tomada de decisão. Quando não se reconhece essa pluralidade e se aceita a agência estatal como homogênea, legitima-se apenas o discurso daqueles que detêm o poder de decisão. No caso de um país historicamente marcado pela colonialidade do poder, restringir a agência apenas à uma voz significa valorizar uma única visão.

É importante salientar que a descentralização política na tomada de decisão, no que se refere à governança ambiental, por si só não é suficiente. A colonialidade do poder não se limita

ao governo federal, de modo que, muitas vezes, os entes subnacionais do governo são tradicionalmente herdeiros das elites que historicamente se beneficiam da posição brasileira no sistema internacional. Desse modo, reconhece-se que, para além da participação paradiplomática, é necessária uma elaboração acerca de como mobilizar atores subnacionais em direção a um papel mais relevante nos processos de tomada de decisão. Para isso, a proposta deste *paper* busca articular a descentralização da tomada de decisão à criação de espaços de reflexão e diálogo, por meio de pautas a serem trabalhadas por diversos setores da sociedade, possibilitando a formulação de projetos capazes de gerar ganhos políticos e sociais.

É utópico pensar que a paradiplomacia é uma solução definitiva; contudo, é plausível considerar que a criação de espaços de reflexão, fala e representação verdadeiramente plurais constitui um importante primeiro passo rumo à melhoria das condições de vida de povos historicamente marginalizados. Quando se considera a existência de uma única voz como representante do interesse nacional, ignora-se que os interesses internos ao Estado-nação são divergentes e, muitas vezes, conflitantes. Assim, qualquer proposta que busque trabalhar a problemática aqui desenvolvida, buscando algum tipo de sinergia com a justiça ambiental, deve envolver tanto a pluralização dos participantes no debate quanto a formulação de pautas que estimulem a diversidade de interesses presentes e, ao mesmo tempo, a busca por denominadores comuns.

5. Recomendações e conclusão

Este *policy paper* buscou, por meio de revisão bibliográfica e estudo de caso, demonstrar as falhas da governança climática brasileira, tanto no sentido de sua eficiência ecológica, quanto no combate às injustiças sociais vinculadas à agenda ambiental. É possível observar que, via de regra, o Estado brasileiro prioriza internamente pautas e agendas que não necessariamente estão alinhadas com os preceitos de sustentabilidade que mobiliza em seu discurso no meio internacional, utilizado para alcançar visibilidade e projetar-se como liderança no Sul Global. Exemplos como a exploração da Margem Equatorial mostram que, mesmo após compromissos internacionais, como o estabelecido no Pacto de Letícia, persiste um modelo de desenvolvimento centralizado no governo federal, sem indicativos de maiores esforços para promover a participação de atores subnacionais.

Desse modo, propõe-se uma solução paradiplomática que estimule a reflexão acerca de formas de conciliar o desenvolvimento com uma sustentabilidade contextualizada localmente, de modo que esses atores subnacionais possam oferecer um *know-how* mais adequado às suas realidades. Não se espera que a adesão à pauta ambiental seja automática por parte desses atores, mas que o debate ganhe espaço por meio da criação de um órgão voltado à promoção de discussões nesse sentido. Ou seja, o intuito não é simplesmente ampliar o poder de decisão de estados e prefeituras, mas fomentar um diálogo mais eficaz entre essas instâncias e as comunidades locais, possibilitando propostas mais ajustadas e geradoras de uma governança ambiental mais eficiente. Assim, faz-se necessária uma ação propositiva que tenha na paradiplomacia o seu alicerce e que antecipe, inclusive, as dificuldades inerentes a uma proposta dessa natureza.

Desse modo, a proposta deste *policy paper* é a idealização de um órgão paradiplomático, o Conselho de Cooperação Paradiplomática da Amazônia (CCPA), com objetivo de articular ações transfronteiriças de governança ambiental participativa, por meio da paradiplomacia ambiental e da participação popular, com foco na justiça socioambiental, na defesa dos direitos dos povos tradicionais e na promoção do desenvolvimento sustentável. Os países envolvidos seriam aqueles que possuem limites territoriais na região amazônica, quais sejam: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa (por meio da representação da França), Peru, Suriname e Venezuela. Apesar dos Estados nacionais estarem formalmente envolvidos, os atores de representação comporiam uma estrutura multilateral e plural, garantindo a participação de vozes tradicionalmente marginalizadas pelas governanças tradi-

cionais, como lideranças municipais, indígenas, quilombolas e ribeirinhas, representações civis, lideranças sindicais de trabalhadores da floresta, universidades e centros de pesquisa, além de organizações não governamentais de atuação regional.

As competências desse órgão incluem a elaboração de projetos sustentáveis que respeitem os saberes tradicionais; a criação de um corpo técnico transnacional para monitorar desmatamento, queimadas, tráfico de fauna e flora, garimpo ilegal e indicadores socioambientais e o enfrentamento ao racismo ambiental, conforme discutido na Cúpula da Amazônia de 2023. Para alcançar esses objetivos, o órgão atuaria por meio da formação de grupos focais compostos por representantes da sociedade civil com poder de proposta e voto. Esses grupos seriam responsáveis por desenhar projetos a serem encaminhados aos governos municipais e estaduais, funcionando como uma ponte entre as comunidades mais vulneráveis às pressões e condicionalidades do racismo ambiental e à ineficácia das atuais políticas de demarcação de terras, e os tomadores de decisão nas instâncias nacionais.

No que se refere especificamente ao combate ao racismo ambiental, o CCPA teria uma área de trabalho permanente voltada à elaboração de soluções que amenizem os problemas ambientais que afetam de forma desigual as camadas sociais mais vulneráveis. Para isso, seria eleita³ uma comissão a cada quatro anos, composta por representantes necessariamente inseridos nessas comunidades, garantindo uma representação direta. Esse grupo de trabalho teria como tarefa o planejamento de políticas públicas a serem apresentadas às entidades governamentais subnacionais, dentro do escopo mais amplo do conselho, de modo a promover um diálogo mais direto com os tomadores de decisão do Estado e incentivar uma atenção maior às demandas das comunidades vulneráveis, buscando promover a justiça ambiental.

A essa proposta se vincula a criação de um Centro Transfronteiriço de Pesquisa e Conhecimento da Amazônia, coordenado por universidades públicas e instituições científicas dos países membros, articulado com saberes tradicionais dos povos indígenas, quilombolas e comunidades locais. Esse centro teria entre suas funções desenvolver e publicar pesquisas sobre propositivas em relação à justiça ambiental e à promoção de uma governança climática baseada em justiça e eficiência, fomentar a colaboração acadêmica entre os países amazônicos, valorizar os saberes tradicionais por meio da representação direta das comunidades e produzir relatórios técnicos e pareceres políticos para subsidiar decisões e propostas estratégicas em fóruns internacionais.

O financiamento da proposta ocorreria por meio de um modelo híbrido, com foco na descentralização do uso dos recursos destinados à proteção da floresta. Dessa forma, o Fundo Amazônia, assim como outros fundos internacionais, como o Fundo Verde para o Clima, teria a alocação descentralizada de seus recursos, garantindo que parte dos valores seja recebida por lideranças regionais com maior capacidade de resposta às especificidades locais. Outras parcerias, como com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, também seriam fundamentais, aliadas a contribuições voluntárias dos Estados membros e de iniciativas voltadas à cooperação Sul-Sul.

“A intenção é buscar não apenas eficiência e justiça ambiental, mas também uma luta diante da ordem global que condiciona continuamente as formas pelas quais o Sul Global responde aos seus próprios desafios.”

Esta proposta não pretende apresentar uma solução definitiva para os problemas da região, mas oferecer caminhos alternativos às falhas da governança tradicional, que frequentemente ignora questões fundamentais por estar ancorada em estruturas hierárquicas da colonialidade do poder. A intenção é buscar não apenas eficiência e justiça ambiental, mas também uma luta diante da ordem global que condiciona continuamente as formas pelas quais o Sul Global responde aos seus próprios desafios. ■

3. A eleição seria realizada entre os próprios membros do grupo de trabalho, composto por representantes das comunidades locais — quilombolas, indígenas e representações sindicais —, devidamente reconhecidos pela Fundação Cultural Palmares, pela FUNAI e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, respectivamente.

Referências

1. Andrade, D. (2023) 'O que é o Pacto de Letícia e qual a importância dele para a conservação da Amazônia', *O Eco*, 6 setembro. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/o-que-e-o-pacto-leticia-e-qual-a-importancia-dele-para-a-conservacao-da-amazonia/> (Acesso: 20 julho 2025).
2. Angelo, C. (2023) 'Declaração de Cúpula da Amazônia falha com a floresta e o planeta', *Observatório do Clima*. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/declaracao-de-cupula-da-amazonia-falha-com-a-floresta-e-o-planeta/> (Acesso: 20 julho 2025).
3. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (2021) *Bacia do Amazonas: sumário geológico e setores em oferta*. Elaboração: Ricardo de Moraes Travassos; Isabelle de Almeida Freitas. Rio de Janeiro: Superintendência de Avaliação Geológica e Econômica (SAG). Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br> (Acesso: 12 julho 2025).
4. Arayara. (2024) 'Petrobras quer explorar foz do Amazonas mesmo sem uma Avaliação Ambiental de Área Sedimentar que verifique se a área está apta'. Disponível em: <https://arayara.org/o-petroleo-nao-pode-ser-deles/> (Acesso: 26 maio 2024).
5. Bratman, E. Z. (2015) 'Brazil's ambivalent challenge to global environmental norms', in Stuenkel, O. e Taylor, M. M. (eds.) *Brazil on the global stage*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 95–117.
6. Carta Capital (2023) 'Lula volta a defender exploração de petróleo na Margem Equatorial', Carta Capital, 17 de novembro. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/lula-volta-a-defender-exploracao-de-petroleo-na-margem-equatorial/> (Acesso: 20 julho 2025).
7. CNN Brasil (2024) 'Ibama aprova plano da Petrobras para explorar petróleo na Margem Equatorial', *CNN Brasil*, 25 abril. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/ibama-aprova-plano-da-petrobras-para-explorar-petroleo-na-margem-equatorial/> (Acesso: 20 julho 2025).
8. Empresa de Pesquisa Energética (EPE) (2024) *Matriz energética e elétrica*. Brasília: EPE. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica> (Acesso: 12 julho 2025).
9. Agência Especializada em Petróleo, Gás e Energia (EPBR) (2024) 'Petrobrás tem reservas para petróleo e gás para mais 12 anos', EPBR, 4 janeiro. Disponível em: <https://epbr.com.br/petrobras-tem-reservas-de-petroleo-e-gas-para-mais-12-anos/> (Acesso: 10 julho 2025).
10. Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA) (2024) 'Federações da indústria lançam manifesto pedindo exploração da Margem Equatorial'. Disponível em: <https://www.fiema.org.br/noticia/4792/federacoes-da-industria-lancam-manifesto-pedindo-exploracao-da-margem-equatorial> (Acesso: 12 julho 2025).
11. Furtado, C. (1974) *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (2023) 'Ibama nega licença de perfuração na Bacia da Foz do Amazonas'. Brasília: IBAMA. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2023/ibama-nega-licenca-de-perfuracao-na-bacia-da-foz-do-amazonas> (Acesso: 19 julho 2025).
12. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023) *Climate Change 2023 Synthesis Report: Summary for Policymakers*. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf (Acesso: 10 julho 2025).

13. Junior, A. P. e Ribeiro, L. I. (2014) 'Entre os direitos humanos e a pressão política: o caso Belo Monte no sistema interamericano', *Revista Direitos Humanos e Democracia*, 2(4), pp. 107-142.
14. Lopes, R. B. R. (2024) 'Desenvolvimento enquanto colonialidade do poder, do saber e do ser: uma não tão discreta hierarquização racial da humanidade', *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, 15(2), pp. 22-45.
15. Oddone, N., Rodríguez Vázquez, H. e Quiroga Barrera Oro, M. J. (2018) 'Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: Una descripción comparada', *Civitas: revista de Ciências Sociais*, 18(2), pp. 332-350. doi: 10.15448/1984-7289.2018.2.29690.
16. *O Globo*. (2023) 'Ibama barra pedido da Petrobras para perfurar poço de petróleo na foz do Amazonas', *O Globo*, 17 maio. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/05/17/ibama-barra-pedido-da-petrobras-para-perfurar-poco-de-petroleo-na-foz-do-amazonas.ghtml> (Acesso: 20 julho 2025).
17. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). (s.d.) *Quem somos*. Disponível em: <https://otca.org/pt/quem-somos/> (Acesso: 21 julho 2025).
18. OTCA (2023) *Pacto de Letícia: Países amazônicos apoiam o fortalecimento da OTCA*. Disponível em: <https://otca.org/pt/pacto-de-leticia-paises-amazonicos-apoiam-o-fortalecimento-da-otca/#:~:text=A%20import%C3%A2ncia%20do%20Pacto%20de,para%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20da%20Amaz%C3%B4nia> (Acesso: 22 julho 2025).
19. Petrobras (2024) 'Petrobrás descobre petróleo em águas ultraprofundas da Bacia Potiguar V'. Disponível em: <https://agencia.petrobras.com.br/w/negocio/petrobras-descobre-petroleo-em-aguas-ultraprofundas-da-bacia-potiguar> (Acesso: 10 julho 2025).
20. Plataforma CIPÓ (2022) *Pacto de Letícia pela Amazônia: CIPÓ demanda maior transparência e inclusividade*. 11 abr. Disponível em: <https://plataformacipo.org/notas-publicas/pacto-de-leticia-pela-amazonia-cipo-demanda-maior-transparencia-e-inclusividade>. Acesso em: 17 set. 2025
21. Quijano, A. (2005) 'Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina', in Lander, E. (org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 117-139. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf (Acesso: 20 maio 2025).
22. G1 (2024) 'Estudo do Trata Brasil mostra que país está longe de atingir a meta de universalização do saneamento básico', *G1*, 13 dez. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/video/estudo-do-trata-brasil-mostra-que-pais-esta-longo-de-atingir-a-meta-de-universalizacao-do-saneamento-basico-13758276.ghtml> (Acesso: 16 set. 2025).
23. Rostow, W. W. (1978) *Etapas do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
24. Spivak, G. C. (2023) 'Can the subaltern speak?', in *Imperialism*. Routledge, pp. 171-219.
25. Wallerstein, I. (2004) *World-systems analysis: an introduction*. Durham; London: Duke University Press, pp. 23-59.