



Observatório
Interdisciplinar
das Mudanças
Climáticas

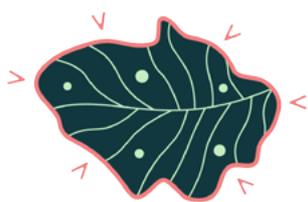
UM NOVO REGIONALISMO AMAZÔNICO?

Cooperação Catalítica e o Potencial Transformativo da
Agenda de Belém

Lucas de Oliveira Paes

CADERNOS DO OIMC
nº 18/2025

ISSN: 2764-1120



GOVERNANÇA PAN-AMAZÔNICA

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Apresentação

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

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



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

SUMÁRIO

Introdução

Página 01

Conflitos Distributivos na Governança de Ecossistemas

Página 03

Potencial e Limitações da Cooperação Internacional na Governança de Ecossistemas

Página 04

O Desenho Institucional e as Lógicas Autonomista e Socioambiental no Regionalismo Amazônico

Página 05

O Potencial da Agenda de Belém para a Cooperação Catalítica na Amazônia

Página 08

Conclusão

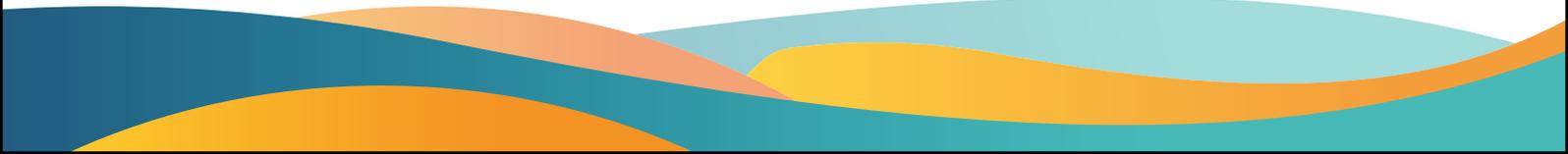
Página 10

Notas

Página 12

Referências

Página 12



Introdução

A Cúpula Amazônica de 2023 reuniu, pela primeira vez em mais de uma década, os Chefes de Estado dos países sul-americanos cujas soberanias se estendem sobre a bacia Amazônica para propor uma nova fase da cooperação internacional para a região. [1] O compromisso político guiando essa nova proposta de cooperação amazônica ficou conhecido como agenda de Belém. A agenda de Belém tem sido bem recebida por incluir diversas iniciativas para ampliar a coordenação de arranjos governativos entre os Estados e as sociedades civis da região. As principais críticas à declaração focam no comprometimento aquém do esperado dos signatários em relação a metas de desmatamento e combustíveis fósseis. Menor tem sido, porém, a atenção destinada à avaliação crítica do potencial transformativo da agenda delineada em Belém sobre o papel da cooperação regional amazônica. O presente caderno discute, portanto, tal potencial, frente aos desafios históricos do regionalismo amazônico.

A agenda de Belém busca (re-)posicionar a cooperação regional como uma ferramenta de enfrentamento dos desafios de governança da Amazônia. De fato, ainda que o compromisso político dos governantes dos países da Amazônia seja, em última instância, o determinante do sucesso ou fracasso da sustentabilidade desse bioma, é na cooperação regional que reside o potencial para que esse compromisso se traduza em um manejo integrado e efetivo do ecossistema amazônico. No entanto, a promessa da cooperação amazônica não é uma novidade. O compromisso de Belém é o quarto firmado pelos Chefes de Estado da Amazônia no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). A OTCA, no centro da Cúpula e dos Diálogos Amazônicos de 2023, é a instituição basilar da cooperação regional na Amazônia há mais de duas décadas e opera sob a baliza do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em vigor há mais de 45 anos. As declarações presidenciais de anos anteriores (1989, 1992 e 2009), como a de Belém, sinalizaram compromissos também importantes para o desenvolvimento efetivamente sustentável e integrado da

região. Do mesmo modo, a OTCA possui um vasto histórico de atuação em diversas frentes de cooperação com os países amazônicos. Ainda assim, ao longo dessa trajetória, a região observou muitas idas e vindas nas políticas de manejo do bioma amazônico, e o saldo acumulado é uma vasta ampliação de sua degradação. Compreender o potencial da Agenda de Belém, portanto, demanda compreender o papel desempenhado pela cooperação regional, em seus sucessos e suas limitações, na mitigação da trajetória de degradação do ecossistema amazônico.

O otimismo com iniciativas de cooperação ambiental regional não é exclusividade da Amazônia. A cooperação regional na gestão ambiental de ecossistemas há muito é vista como fundamental para sua sustentabilidade e resiliência (Conca 2012; Balsiger and VanDeveer 2012; Selin 2012; Church 2020). O caráter intrinsecamente interdependente e interconectado de diversos biomas transfronteiriços faz necessário seu manejo integrado, dado que a degradação em qualquer ponto tem potencial de afetar suas dinâmicas ecológicas como um todo. Desse modo, a governança sustentável de ecossistemas transfronteiriços envolve a criação de arranjos de cooperação capazes de coordenar esforços de combate à degradação e evitar a evasão a tais esforços entre distintas jurisdições (Ostrom 2010; Fell and Maniloff 2018). A governança de ecossistemas marítimos, por exemplo, há décadas está ancorada em regiões delimitadas por relações bióticas (Haas et al. 2020). No meio terrestre, o bioma amazônico é exemplo de ecossistema cuja cooperação internacional é fundamental para sua sustentabilidade (Pereira and Viola 2020; Pereira and Viola 2019). Diversos efeitos do desmatamento e da degradação desse bioma, como o atingimento de um “ponto de não retorno”, serão sentidos integralmente na região, independentemente da origem geográfica desses processos (Lovejoy and Nobre 2019).

A Declaração de Belém evidencia o reconhecimento do potencial (e da necessidade) da cooperação regional para a Amazônia, assim como o fizeram declarações presidenciais anteriores da OTCA. No entanto, historicamente, a coordenação de esforços pela

sustentabilidade socioambiental não é a única linha condutora de atuação da OTCA. Como será argumentado e evidenciado nesse texto, a cooperação regional amazônica, ancorada no TCA, está estruturada em duas lógicas frequentemente em conflito, cuja tensão explica o balanço de suas limitações e potenciais. Por um lado, o TCA, como expresso em seu artigo IV [2], preza primordialmente pela defesa do direito de cada um dos Estados membros de definir os termos do seu desenvolvimento para a região, em uma lógica formal que pode ser chamada de autonomista. Por outro lado, o TCA ao mesmo tempo expõe o compromisso com a busca conjunta de soluções para conciliar tal desenvolvimento com a preservação do bioma compartilhado, em uma lógica substantiva que pode ser chamada de socioambiental. Por óbvio, estas lógicas entram em conflito sempre que a autonomia de cada Estado se sobrepõe à capacidade de harmonização de políticas públicas para a sustentabilidade da região, limitando iniciativas coletivas ao menor denominador comum de preservação. A subordinação da primeira lógica pela segunda se manifesta institucionalmente, ao longo da história do TCA, na completa ausência de mecanismos de supranacionalidade vinculante (*pooling*) em seus processos deliberativos e no limitado nível de delegação de autoridade às instâncias executivas do tratado.

Historicamente, a tensão entre essas duas lógicas pautou a evolução da cooperação amazônica. Nas primeiras décadas do tratado, a lógica autonomista barrou qualquer evolução na agenda ambiental regional. Com a crescente atenção internacional ao tema ambiental e a emergência de coalizões nacionais favoráveis à lógica socioambiental, a partir dos anos 1990, os países amazônicos foram capazes de construir pontos de consenso para cooperação. Essa agenda ganharia profundidade com a Agenda Estratégica de 2010. Em ambos os casos, os momentos de expansão da OTCA foram impulsionados e pautados por cúpulas presidenciais cujas declarações conjuntas serviram como diretrizes para facilitar a atuação da Secretaria Permanente da OTCA (SP-OTCA) na formulação de projetos e captação de recursos junto a doadores internacionais. Desse modo, foi justamente por meio desses momentos de delegação de autoridade, mesmo que limitada, que a OTCA obteve seus principais casos de

sucesso na busca pela harmonização de políticas públicas na região. Nesses casos, a OTCA atuou como uma facilitadora de vínculos entre os corpos técnicos dos países amazônicos, por meio de projetos que permitiram a transferência de capacidades e a construção de capacidades comuns entre as burocracias dos Estados membros. Uma vez criadas, essas capacidades facilitam a continuidade e efetividade de políticas públicas, de maneira menos dependente dos processos decisórios do nível diplomático e sua suscetibilidade a variações das agendas ideológicas dos diversos governos.

Uma versão ampliada e socialmente capilar dessa posição nodal, ao centro de redes de colaboração mais enraizadas e, portanto, resilientes é uma característica do que vem sendo chamado de cooperação catalítica (Hale 2020; Chan et al. 2023; Teunissen and Chan 2024). Argumento, neste texto, que o principal potencial da agenda de Belém é justamente o de fortalecer e ampliar os mecanismos governativos que amenizam as limitações da OTCA por meio dessas redes. Em primeiro lugar, a agenda prevê uma delegação ampliada de autoridade para a SP-OTCA, em sua função tradicional de coordenadora de iniciativas, programas e projetos, onde reside sua capacidade de ajudar os Estados a construir capacidades estatais comuns e harmonizadas. Em segundo lugar, e talvez mais importante, a declaração prevê novos arranjos governativos que podem enraizar o papel coordenador e catalisador da SP-OTCA não apenas entre burocracias relevantes, mas também entre autoridades subnacionais e atores da sociedade civil. Essa medida pode ajudar a mitigar os constrangimentos da lógica deliberativa centralizada e engessada da OTCA, ao ampliar o número de stakeholders envolvidos em seus processos de governança e aumentar a sua capilaridade tanto no Estado quanto na sociedade.

O presente artigo discute esse potencial transformativo da Agenda de Belém, à luz das limitações e dos êxitos relativos do processo histórico da cooperação amazônica em quatro seções. A primeira seção apresenta os conflitos distributivos e os dilemas de ação coletiva envolvidos na governança de ecossistemas em suas múltiplas funções socioambientais. A segunda seção discute o potencial e as limitações de se pensar a cooperação internacional frente aos dilemas

discutidos na seção anterior, construindo, assim, um quadro analítico para entender a evolução do processo de cooperação na Amazônia. A terceira e a quarta seção enfocam respectivamente o histórico do regionalismo amazônico e o potencial transformativo da agenda de Belém. [3]

Conflitos Distributivos na Governança de Ecossistemas

Ecossistemas podem ser definidos de várias maneiras, mas geralmente se referem a um “conjunto de comunidades e espécies naturais” geograficamente delimitado e coeso (D. M. Olson et al. 2001). Eles se tornam um objeto de governança porque oferecem benefícios materiais e imateriais para distintos grupos, que disputam por seus usos alternativos. [4] Um ecossistema pode ser tão pequeno quanto a vida natural em uma ilha no Pacífico ou tão grande quanto o Oceano Ártico, o Deserto do Saara ou a floresta amazônica, abrangendo vários países. Porém, o caráter intrinsecamente *sistêmico* de qualquer ecossistema, como um componente do sistema planetário, conecta-o a conjuntos de beneficiários em múltiplas escalas, mesmo que tal ecossistema esteja fisicamente dentro da fronteira de um número delimitado de países. A governança de ecossistemas, portanto, enseja um conflito distributivo em relação a quais de seus benefícios serão realizados e para quem, além de quem deve arcar com os custos relativos da garantia de tais benefícios. Enquanto certos usos de um mesmo ecossistema têm beneficiários difusos e até globais, os benefícios de outros usos são mais localizados e geram retornos econômicos imediatos (Humphreys 2012). Os usos de um ecossistema são frequentemente mutuamente excludentes, particularmente quando alguns usos envolvem a degradação do ecossistema e outros exigem sua preservação, produzindo um conflito intrínseco entre seus beneficiários (Lant, Ruhl, and Kraft 2008).

A floresta amazônica é um caso simbólico desse conflito distributivo. Ela é um grande sumidouro de carbono e, portanto, um componente imprescindível de qualquer estratégia bem-sucedida para mitigar

as mudanças climáticas (Soares-Filho et al. 2010; Levis et al. 2020). Os benefícios desse serviço são globais e não excludentes — o planeta inteiro se beneficia com a captura de carbono da Amazônia de pé. Em contraste, atividades como extração predatória (e ilegal) de madeira, mineração, desmatamento para criação de gado e exportação de commodities agrícolas têm benefícios concentrados e frequentemente excludentes associados à produção e comercialização desses serviços. A realização desses benefícios concentrados e excludentes estão baseados no esgotamento do ecossistema, como aqueles decorrentes do desmatamento, o que necessariamente entra em conflito com a realização dos outros benefícios difusos baseados na preservação do ecossistema.

Desse modo, a política envolvida na governança de um ecossistema pode ser entendida como sempre envolvendo um conflito distributivo entre os beneficiários de, respectivamente, serviços de preservação e degradação do ecossistema (Paes 2022). Como a literatura sobre ação coletiva e política ambiental há muito indica, a dispersão ou concentração de benefícios de recursos provê diferentes incentivos para grupos de interesse se mobilizarem e influenciarem resultados políticos relacionados à sua proteção (M. Olson 1971; Colgan, Green, and Hale 2021). A degradação de ecossistemas com frequência gera benefícios concentrados e excludentes, incluindo ganhos econômicos de curto prazo baseados na exploração material e no acesso físico ao ecossistema. Embora os beneficiários desses serviços possam estar espalhados geograficamente, os Estados que regulam e taxam essa exploração são quem possuem a autoridade para regular o acesso a esses benefícios de curto prazo diretamente. Com isso, países cujas soberanias abarcam um ecossistema cuja degradação aufera ganhos econômicos de curto prazo tornam-se um alvo preferencial para que os beneficiários (globais e locais) dessa degradação mobilizem recursos para proteger suas atividades econômicas.

Por outro lado, benefícios baseados na preservação de ecossistemas, quando difusos e desprovidos de retornos econômicos imediatos, possuem menor capacidade de ancorar ações coletivas para influenciar sua governança. Isso torna a advocacia pela preservação de

tais ecossistemas dependente da concatenação de redes por vezes dispersas geograficamente, assim como da mobilização de recursos que possam catalisar tais redes e influenciar resultados governativos. A remuneração por serviços ecossistêmicos difusos, junto a outras iniciativas de financiamento de preservação de ecossistemas centrais ao nosso planeta, como as florestas tropicais, por certo são uma resposta a esse aspecto do conflito distributivo da governança ecossistêmica. Ainda assim, o contínuo avanço da degradação ambiental de diversos ecossistemas (as florestas tropicais em particular) reflete como o saldo dos incentivos para proteção (em vez da degradação) parece ainda negativo.

A governança da Amazônia — como a de qualquer outro ecossistema cujos benefícios se insiram em múltiplas escalas — está ancorada em tais conflitos distributivos. Por um lado, beneficiários da degradação da floresta acumulam recursos para buscar influenciar governos locais e bloquear ações governativas que limitem seus ganhos econômicos (Edwards et al. 2023; Pereira and Viola 2020; Milani and Doctor 2023). Por outro lado, grupos comprometidos com a realização sustentável de benefícios difusos da floresta de pé têm de mobilizar recursos terceiros e redes dispersas para garantir resultados governativos favoráveis (Inoue 2018; Martin 2011; Andonova and Piselli 2022; Moreira et al. 2019).

Esse conflito distributivo está no cerne dos avanços e retrocessos da governança amazônica em cada um dos países que detêm sua soberania, assim como na sua governança regional por meio da OTCA. Como discuto nas próximas seções, o desenho institucional da OTCA historicamente a tornou vulnerável a atores de veto produzidos pelos conflitos distributivos aqui descritos. Contudo, a agenda de Belém possui um importante potencial para transformar a OTCA também em uma catalisadora dos beneficiários difusos com a preservação do bioma amazônico.

Potencial e Limitações da Cooperação Internacional na Governança de Ecossistemas

O direito internacional localiza firmemente nos Estados nacionais a soberania sobre os recursos

naturais em seus territórios (Schrijver 1997). Dessa forma, a autoridade última sobre a governança de ecossistemas territoriais reside nos países em que estão localizados. Ainda assim, como discutido na seção anterior, funções ecossistêmicas não respeitam fronteiras, tornando seu manejo um objeto frequente de cooperação internacional, por meio da construção de instrumentos de governança incluindo múltiplas jurisdições nacionais.

Há múltiplas maneiras pelas quais a cooperação internacional ajuda os Estados a lidar com os conflitos distributivos envolvidos na governança ambiental. A literatura, porém, identifica duas formas predominantes de produção de autoridade em nível internacional para lidar com os problemas de coordenação advindos da fragmentação jurisdicional do sistema internacional: o agrupamento (*pooling*) da autoridade soberana de forma vinculante a uma entidade supranacional e a delegação de funções executivas (Hooghe and Marks 2015).

O “*pooling*” da autoridade soberana dos Estados acontece pela criação de instrumentos supranacionais em que os Estados alocam autoridade em um órgão coletivo capaz de produzir decisões vinculantes, as quais os Estados se obrigam a cumprir (Hooghe and Marks 2015). Por exemplo, diversas instituições no âmbito da União Europeia possuem autonomia para produzir decisões vinculantes as quais seus Estados membros devem acatar. Do ponto de vista da governança ambiental global, a produção de mecanismos vinculantes foi uma meta recorrente na governança ambiental, particularmente até a frustração com os resultados na COP de Copenhague, em 2009 (Held and Roger 2018). O grande desafio desse mecanismo de alocação de autoridade é que ele encontra grande resistência por parte dos Estados, tanto por receio de perda de poder relativo quanto pela pressão de atores domésticos.

A delegação de autoridade, por sua vez, é um mecanismo bastante mais recorrente para a solução de problemas globais ambientais. Estados delegam autoridade a diversas organizações internacionais, formais e informais, por meio de mandatos específicos para que elas atuem na solução de problemas de governança para

os quais a ação individual ou bilateral dos países não é suficiente. Os mecanismos que ancoram a governança ambiental global e regional — como Convenção de Biodiversidade (CBD), a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC), ou a própria OTCA — funcionam por meio desse mecanismo em maior ou menor medida. Organizações internacionais, assim, tornam-se centrais para implementar junto com os Estados suas decisões coletivas, seguindo a lógica do design inteligente na solução de problemas comuns (Koremenos, Lipson, and Snidal 2001).

Ainda assim, a dimensão dos dilemas de ação coletiva associados à governança ambiental em um ambiente institucional fragmentado e heterogêneo como o da ordem internacional corrente tem sido maior do que os instrumentos governamentais têm sido capazes de responder. Os caracteres intergovernamental e supranacional dos mecanismos de delegação e de *pooling* da autoridade dos Estados, respectivamente, têm sido incapazes de superar os conflitos distributivos associados aos usos alternativos de ecossistema, tornando o processo decisório vulnerável a grupos de pressão e atores de veto poderosos atuando junto aos governos. No âmbito climático, a Conferência de Copenhague em 2009 foi simbólica dessa frustração com a cooperação intergovernamental e deu vazão à ideia de que a governança efetiva dos benefícios difusos de ecossistemas não pode se limitar à canalização da autoridade via Estados, mas necessita ser simultaneamente intergovernamental e transnacional, incluindo entes subnacionais e da sociedade civil (Bäckstrand and Kuyper 2017; Higham et al. 2024) A cooperação internacional passou a ser vista não apenas como um modo de produzir coordenação entre governos, mas como um meio para orquestrar a ação de um conjunto mais amplo de atores. Essa forma de cooperação tem sido considerada catalítica (Hale, 2020, Teunissen and Chan 2024), pois, ao fomentar o enraizamento da ação coletiva tanto nos Estados quanto na sociedade civil transnacional, ela busca gerar processos de ação mais autônomos e resilientes ao vai-e-vem e às barreiras da política governamental.

O principal potencial da cooperação catalítica é promover arranjos policêntricos de governança em

que atores estatais e não-estatais de múltiplas escalas e jurisdições, investidos em causas comuns, possam colaborar (Ostrom 2010; Cole 2015; Teunissen and Chan 2024). Arranjos policêntricos são vistos como uma forma de congregar tanto os atores diretamente impactados por um processo de governança quanto aqueles mais bem posicionados para impactar a efetividade de tais processos. Em âmbito global, a aposta do Acordo de Paris, assinado em 2015, reside exatamente em seu potencial catalítico para gerar ação social em múltiplas escalas jurisdicionais e por meio de laços entre burocracias estatais, entidades subnacionais e atores da sociedade civil (Held and Roger 2018, Hale 2020). O Acordo Quadro de Biodiversidade Global Montreal-Kunming segue uma lógica similar (Chan et al. 2023; Ituarte-Lima, Nardi, and Varumo 2024).

A cooperação regional amazônica, como veremos abaixo, evoluiu sob um formato organizacional intergovernamental dotado de uma lógica autonomista, reticente da alocação de autoridade supranacional e tímida na delegação de funções de governança para o âmbito regional. Essa lógica autonomista acaba por limitar a ambição da lógica socioambiental presente no mandato da cooperação amazônica. Ainda assim, as ações mais efetivas da cooperação regional na Amazônia se deram justamente em atividades nas quais foi delegado à OTCA um papel de coordenadora de ações entre os aparatos técnicos dos Estados amazônicos. A possibilidade de ampliar esse papel catalítico da organização na cooperação amazônica, tanto em escopo quanto em escala, é o principal potencial da agenda de Belém.

O Desenho Institucional e as Lógicas Autonomista e Socioambiental no Regionalismo Amazônico

A cooperação internacional amazônica tem sua gênese contemporânea no Tratado de Cooperação Amazônica de 1978. O tratado foi, sem dúvida, um reconhecimento imediato do caráter ecossistêmico da região, elencando o bioma de floresta tropical que floresce da bacia do Rio Amazonas como seu objeto central (Artigo II) e elo entre os países cujas soberanias

sobre ele se estendem. Contudo, foram essas soberanias, em vez do bioma em si, o alvo do esforço cooperativo na origem do tratado. A assinatura do tratado pode ser vista como uma resposta à emergência (incipiente) da agenda ambiental global nos 1970 e à percepção de que esta poderia impor limitações sobre a autonomia dos países amazônicos. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo em 1972, bem como suas negociações preparatórias, deram atenção internacional sem precedentes à questão da degradação ambiental que era produzida pelas estratégias de desenvolvimento em todo o planeta à época (Momtaz 1996). Para os países amazônicos, e o Brasil do regime militar em particular, a emergência de uma preocupação com a preservação ambiental era antagônica à sua estratégia de desenvolvimento, que estava centrada na exploração econômica da região por meio de atividades prejudiciais à preservação do ecossistema (Becker 1982; Bratman 2019). O TCA surge, nesse contexto, como um pacto regional para salvaguardar a autoridade última dos países amazônicos de governar seu ecossistema compartilhado (Paes 2022). O artigo IV do TCA reflete particularmente bem o espírito defensivo do tratado:

As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional (TCA, 1978).

A lógica socioambiental, porém, também estava presente no TCA já em 1978, que previa a “utilização racional dos recursos hídricos” (Artigo V) e resguardava o objetivo de “manter o equilíbrio ecológico da região” (Artigo VII). Na prática, porém, a primeira década do tratado foi de dormência, em que os países amazônicos poucos cooperaram, seja na agenda ambiental, seja em qualquer outra agenda política comum (Tigre 2017). Isso mudaria lentamente no final da década de 1980, à medida que os países amazônicos avançavam em processos de democratização e a agenda ambiental começava a ganhar alguma força na região. Ao mesmo tempo, globalmente, o impulso para estabelecer um regime global contra o desmatamento e a pressão da sociedade civil doméstica e transnacional especificamente direcionada aos países da bacia amazônica se tornariam mais concretos (Keck 1995).

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) no Rio de Janeiro em 1992, essa tensão atingiria seu primeiro pico, em torno dos debates sobre uma convenção global e um instrumento juridicamente vinculativo sobre florestas (Humphreys 2012).

A emergência da Amazônia como um objeto de debate da política global nas negociações emergentes sobre florestas e governança global da biodiversidade reacendeu o TCA. Uma década após sua criação, em 1989, os presidentes da Amazônia emitiram sua primeira declaração conjunta sobre seus “interesses comuns na região amazônica”. Mais uma vez, os Estados amazônicos seriam reunidos para defender seus direitos soberanos sobre a região. Essa posição seria reafirmada em outra declaração conjunta, explicitamente direcionada à UNCED em 1992. Sobre biodiversidade, os Chefes de Estado da Amazônia afirmaram que “os recursos biológicos são inquestionavelmente recursos naturais de cada país, que, portanto, exerce sua soberania sobre eles”. Sobre governança florestal, indicou-se que qualquer discussão “deve levar em conta o fato de que esses ecossistemas são parte de territórios sob a jurisdição dos Estados, onde estes exercem plenamente sua soberania”.

Ambas as declarações presidenciais de 1989 e 1992 sinalizaram o surgimento de uma nova dinâmica na cooperação amazônica no bojo do TCA: os Estados membros começariam a assumir compromissos de responsabilidade ambiental pela proteção do ecossistema amazônico e o tratado seria um meio para negociar tal responsabilidade e as contrapartidas de atores extrarregionais. A declaração de 1989 se comprometia com o desenvolvimento sustentável da região, anunciando a criação de comissões especiais sobre o meio ambiente e sobre assuntos indígenas. Ao mesmo tempo, enfatizava que a preocupação dos “países desenvolvidos” com a conservação do meio ambiente da Amazônia precisava ser traduzida em “cooperação financeira e tecnológica” e “novos fluxos de recursos para a proteção ambiental”. As posições conjuntas da declaração de 1992 avançavam nessa tônica. Por um lado, reconhecia-se a necessidade de ações para a preservação da biodiversidade e o manejo florestal sustentável. Por

outro lado, reafirmava-se a necessidade de conciliar a preservação com os usos econômicos e de que os esforços dos Estados locais fossem correspondidos com mais recursos financeiros e transferência tecnológica dos Estados desenvolvidos.

Tomava forma um movimento de busca por um equilíbrio entre as lógicas autonomista e socio-ambientalista da cooperação amazônica, explorando o caráter simultaneamente local, regional e global do ecossistema (Paes 2022, 2023). Globalmente, os países amazônicos aproveitariam a relevância de seu ecossistema para influenciar o surgimento de regimes globais pertinentes para a região. Regionalmente, eles se esforçariam para atrair financiamento internacional para ajudar a cumprir suas promessas de proteção coordenada do ecossistema.

Em termos de negociações globais, já em 1990, a principal instituição que supervisiona o TCA, o Conselho de Cooperação Amazônica, determinou que seu secretariado apoiasse a formulação de posições comuns sobre questões ambientais para a próxima CNUMAD, em 1992. [5] Em 1994, os Estados amazônicos formalizaram a prática de estabelecer consultas diplomáticas regulares e coordenação política em fóruns internacionais (Tigre 2017). Resoluções adicionais, tais como orientando o secretariado a apoiar a articulação de posições conjuntas, tornaram-se a norma em reuniões ministeriais, particularmente em negociações sobre florestas e biodiversidade.

Os países amazônicos seriam bem-sucedidos em influenciar a evolução de diversos regimes pertinentes ao bioma amazônico, como exploro em outros trabalhos (Paes 2022). A governança florestal global foi um foco particular dos Estados amazônicos. Ao longo da década de 1990, eles se tornaram centrais para o desenvolvimento de um regime internacional incipiente sobre florestas, emergindo em torno do Painel Intergovernamental sobre Florestas (1995–7) e do Fórum Intergovernamental sobre Florestas (1997–2000), onde continuaram seus esforços para bloquear a criação de uma convenção juridicamente vinculante sobre esse assunto (Humphreys 2001; Dimitrov 2005). Um padrão semelhante pode ser encontrado em outras negocia-

ções, como na dos Protocolos de Nagoia e Cartagena, no âmbito da CBD, e do REDD+ no âmbito da UNFCCC.

Ao mesmo tempo em que a cooperação amazônica buscava pautar a evolução de regimes internacionais em nível global, no nível local o TCA se tornou um instrumento para a implementação coordenada dos compromissos estabelecidos internacionalmente. A evolução institucional do TCA rumo a tornar-se uma organização com personalidade jurídica internacional, a OTCA, refletiu a necessidade de aumentar a capacidade de execução de projetos regionais financiados internacionalmente. Já nos começos dos anos 1990, a cooperação amazônica buscou delegar à sua secretaria *pro-tempore* a autoridade para coordenar projetos de conservação em nível regional. Com a criação da SP-OTCA em Brasília, na década seguinte, a OTCA passaria não apenas a articular a defesa da soberania em negociações internacionais, mas seria também um meio para implementar compromissos internacionais.

Na década de 2010, a OTCA expandiu seu papel como coordenadora de projetos de cooperação, atraindo fundos internacionais. O denominador comum entre esses projetos foi a aplicação de ajuda internacional para implementar compromissos previamente assumidos por meio da diplomacia dos Estados amazônicos. Por exemplo, o BioAmazon e o Biomaz buscaram ajudar os Estados membros na criação de capacidades para uma implementação coordenada da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora Selvagens (CITES) e de compromissos da CDB. Diversos outros programas buscaram, ao mesmo tempo, harmonizar práticas de manejo florestal sustentável e criar capacidades de monitoramento da cobertura florestal amazônica.

Desse modo, a lógica ambiental da OTCA encontrava seu caminho para fomentar a governança mais sustentável da floresta amazônica ao facilitar a criação de capacidades e laços entre os aparatos governamentais. O programa de florestas da OTCA talvez seja o principal exemplo desse potencial do papel catalisador dos programas de âmbito regional. O programa foi o resultado de um acúmulo de múltiplos programas

prévios voltados à harmonização de práticas de manejo florestal sustentável e de monitoramento da cobertura florestal amazônica. Incluía ainda a troca de experiências entre burocracias e culminou na implementação do Observatório Regional Amazônico (ORA), criado para ser um ponto nodal para o intercâmbio técnico e a troca de informações pertinentes à governança amazônica.

Ainda assim, o projeto também é um exemplo das limitações da cooperação amazônica, isto é, do conflito entre sua lógica autonomista e sua lógica socioambiental. Em primeiro lugar, a delegação de recursos e autoridade para a OTCA implementar o projeto é bastante limitada. Esse projeto, assim como vários outros conduzidos pela OTCA, dependem majoritariamente de recursos, frequentemente provenientes do Brasil e de doadores extrarregionais, externos ao seu orçamento base. Em segundo lugar, ainda que o projeto possa conectar corpos técnicos relevantes nos países amazônicos, sua capilaridade é limitada e ainda não inclui entes subnacionais e da sociedade civil. Assim, ao mesmo tempo em que os projetos de cooperação apontam para o potencial da cooperação amazônica via OTCA, eles também demonstram o quanto esse potencial está ainda subaproveitado e muito restrito ao âmbito intergovernamental, limitando sua capacidade de catalisar iniciativas e redes em múltiplas escalas dentro da região. Ampliar o escopo e a escala do potencial da cooperação amazônica pode ser a contribuição central da agenda de Belém.

O Potencial da Agenda de Belém para a Cooperação Catalítica na Amazônia

A agenda de Belém tem como eixo central o aproveitamento da convergência política de alto-nível na região para garantir um mandato não apenas ampliado, mas também renovado, à OTCA. Em termos de escopo, seu mandato, pela primeira vez, inclui explicitamente a atuação frente a novas e prementes dinâmicas para a sustentabilidade socioambiental da Amazônia, como as áreas da sociobioeconomia e do

combate ao crime organizado transnacional. Do ponto de vista formal, essa delegação expandida de autoridade à OTCA inclui a retomada de mecanismos prévios de cooperação, como a reativação de comissões especiais existentes, mas inoperantes, e a criação de diversos Grupos de Trabalho para a reformar ou fortalecer aspectos institucionais, como o modelo de financiamento, o processo sucessório da Secretaria Permanente e o apoio à cooperação técnica entre os países. Esse processo de fortalecimento institucional pode ser fundamental para elevar o nível de autoridade instituído na OTCA. A reforma do modelo sucessório e de governança pode deixar a Secretaria Permanente menos vulnerável a vetos individuais sobre o processo deliberativo. A dotação de um mecanismo financeiro sustentável para a operação da OTCA, por sua vez, garante a capacidade da instituição de maior autonomia operacional na implementação de seu mandato, limitando sua exposição a contingências políticas e financeiras oriunda dos Estados membros, e aumentando sua capacidade de exercer um papel consistente de longo prazo na governança amazônica.

No entanto, o elemento mais inovador da proposta reside na aquisição de novas funções que podem despertar o potencial catalítico da cooperação amazônica. Como discutido previamente, a cooperação catalítica busca superar os desafios de autoridade e capacidade de implementação da cooperação intergovernamental, ao promover e concatenar arranjos polícêntricos de governança por meio de redes de atores estatais e não-estatais de múltiplas escalas e jurisdições (Hale 2020, Chan 2023). Esse tipo de cooperação tem o potencial de driblar dilemas de ação coletiva e conflitos distributivos, fomentando a atuação coordenada de coalizões investidas em causas comuns que estariam de outro modo dispersas. Enquanto alguns mecanismos têm ainda sua composição e canais de participação em aberto, podendo ser limitados ao nível de governo, diversas outras iniciativas preveem explicitamente a atuação da OTCA como um ponto nodal conectando o corpo técnico do Estado e atores da sociedade civil organizada na região. Como discutido previamente, essas redes e sua capacidade de facilitar a capilarização social

Quadro 1 – Novos Mecanismos Cooperativos Propostos na Declaração de Belém

Iniciativa	Mandato	Previsão de atores incluídos
Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas	“diálogo entre governos e povos indígenas da Amazônia, tendo em vista a gestão e coordenação de questões relativas aos povos indígenas que contribuam para os objetivos da OTCA”	- Organizações dos Povos Indígenas Amazônicos
Foro de Cidades Amazônicas	“cooperação entre autoridades locais dos Estados Partes, em especial de cidades em áreas fronteiriças, para a implementação, em nível local, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável populações amazônicas aos serviços públicos, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas”	- Autoridades subnacionais- Lideranças femininas, indígenas, locais e tradicionais
GT PARLAMAZ	“avançar no exame de um vínculo institucional entre o Parlamento Amazônico (PARLAMAZ) e a OTCA”	NA
Painel Intergovernamental Técnico-Científico da Amazônia	promover a troca de conhecimentos e o debate aprofundado sobre estudos, metodologias, monitoramento e alternativas para reduzir o desmatamento, impulsionar o desenvolvimento sustentável e evitar que o desequilíbrio ambiental na Amazônia se aproxime de um ponto de não retorno”	- Cientistas e pesquisadores especializados na região amazônica- Organizações dos povos indígenas e de comunidades locais- Organizações da sociedade civil
Rede de Inovação e Difusão Tecnológica da Amazônia	estimular o desenvolvimento regional sustentável e o empreendedorismo de base tecnológica sustentável e de facilitar a criação de soluções voltadas para os desafios ambientais, econômicos e sociais da região	- Organizações dos povos indígenas e de comunidades locais- Parques tecnológicos, universidades, instituições de pesquisa, incubadoras e aceleradoras e agências de promoção comercial- Companhias locais e startups
Observatório das Mulheres Rurais para a Amazônia	plataforma interativa de dados e demais ferramentas para informar o desenvolvimento de estratégias, projetos, programas e políticas públicas para as mulheres que atuam em atividades agrícolas, florestais e aquícolas e apoiar a organização de redes de conhecimento para o empreendedorismo feminino	NA

Fonte: Elaboração própria com base na Declaração de Belém.

das ações de governança desempenham um papel catalítico importante para atingir a escala da ação coletiva necessária para lidar com os desafios socioambientais amazônicos de forma eficaz e justa.

O Quadro 1 elenca os elementos institucionais criados pela Agenda de Belém [6], descrevendo seu mandato e discutindo seu potencial catalítico. Algumas iniciativas preveem a inclusão da sociedade civil, outras possuem um foco mais direto na cooperação técnica entre as burocracias estatais, enquanto outras não mencionam sua composição e mecanismos de participação. Como demonstrado nos Diálogos Amazônicos que precederam a Cúpula de Belém, a região amazônica conta com diversas redes transnacionais, muitas

das quais já conectam Estado e sociedade civil e que podem ser vinculadas aos novos fóruns de cooperação organizados pela OTCA.

Desse modo, ao conciliar autonomia institucional e capilaridade social, a agenda de Belém tem o potencial de incrementar a consistência e a efetividade da cooperação amazônica enquanto um meio capaz de avançar por uma agenda comum de sustentabilidade socioambiental para a Amazônia. O fortalecimento institucional, em especial a previsibilidade econômica de um mecanismo financeiro próprio, permitiria que a atuação operacional da OTCA fique menos vulnerável a contingências domésticas dos Estados membros. Por sua vez, seu papel ampliado e renovado enquanto

Quadro 1 (continuação) – Novos Mecanismos Cooperativos Propostos na Declaração de Belém

Iniciativa	Mandato	Previsão de atores incluídos
Rede de Autoridades de Águas	revitalização, a conservação e proteção das fontes de água, de critérios e parâmetros de qualidade da água; e apoiar a implementação de projetos e iniciativas regionais sobre águas superficiais e subterrâneas, o planejamento e gestão cooperativa e sustentável dos recursos hídricos, inclusive transfronteiriços, o fortalecimento progressivo das capacidades técnicas, tecnológicas e institucionais, a inovação tecnológica e o diálogo intercultural, de acordo com as circunstâncias nacionais, incluindo os compromissos políticos, sociais e culturais de cada país	- Corpos técnicos estatais
Aliança Amazônica de Combate ao Desmatamento	promover a cooperação regional no combate ao desmatamento e de evitar que a Amazônia atinja o ponto de não retorno, reconhecendo e promovendo o cumprimento das metas nacionais, inclusive as de desmatamento zero	NA
Rede Amazônica de Autoridades Florestais	fortalecer a implementação do Programa Florestal da OTCA e as ações relevantes da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica	- Corpos técnicos estatais
Centro de Cooperação Policial Internacional da Amazônia	“intercâmbio de informações, inteligência e o desenvolvimento de investigações, alertas e atividades de capacitação para fortalecer a cooperação regional e apoiar a erradicação de atividades ilícitas, incluindo crimes ambientais e conexos”	- Corpos técnicos estatais- Autoridades subnacionais
Sistema de Controle de Tráfego Aéreo Integrado	“coordenação com os órgãos nacionais competentes, com vistas a colaborar no monitoramento do tráfego aéreo ilícito e no combate ao narcotráfico e outros delitos conexos, ao desmatamento e à exploração ilegal de recursos naturais”	- Corpos técnicos estatais
Coalizão Verde	soluções financeiras que estejam em conformidade com as programações dos Estados Partes e que, respeitando as características locais e regionais, criem e potencializem as atividades produtivas locais e viabilizem empreendimentos que sejam social, ambiental e economicamente sustentáveis.	- Corpos técnicos estatais

Fonte: Elaboração própria com base na Declaração de Belém.

ponto nodal de diversas redes capilarizadas no corpo técnico relevante e na sociedade civil dos Estados membros permitiria criar uma massa crítica de processos cooperativos capaz de fortalecer a disputa com os grupos de pressão obstructionistas na região e produzir uma ação coletiva eficaz e justa pela proteção da Amazônia de pé. Do ponto de vista sociopolítico, essas redes podem ser capazes de conectar beneficiários ora dispersos das funções ecossistêmicas da Amazônia de pé e criar um canal para sua influência sobre os processos decisórios em cada um dos países amazônicos. Do ponto de vista socioeconômico, a participação da sociedade civil local, somada ao compromisso com a bioeconomia, permite a busca de soluções para a melhoria do bem-estar das populações locais de maneira compatível com a proteção do bioma florestal. Essas

soluções são imprescindíveis para deslocar a matriz de incentivos da degradação para a proteção ambiental.

Conclusão

A cooperação internacional e o enfrentamento dos conflitos distributivos são elementos fundamentais na superação dos dilemas de ação coletiva que permeiam a governança de problemas ambientais em seu caráter transfronteiriço. Do ponto de vista regional, a cooperação entre os Estados é fundamental para evitar a evasão a ações de proteção entre jurisdições e para manejar o caráter interligado de ecossistemas que atravessam múltiplos países. No entanto, a cooperação internacional é também vulnerável a múltiplos conflitos distributivos,

Lucas de Oliveira Paes

Um Novo Regionalismo Amazônico? Cooperação Catalítica e o Potencial Transformativo da Agenda de Belém

sendo um ponto de disputa entre os múltiplos grupos de interesse que tentam determinar os regramentos governativos de tais ecossistemas, o que pode acabar por minar a evolução de um mandato ambiental robusto.

No caso da cooperação amazônica, o mandato socioambiental do TCA evoluiu sempre em tensão (e na busca de um equilíbrio) com a busca de proteger a autonomia de cada um dos países em determinar sua estratégia de desenvolvimento para sua parcela do bioma amazônico. O principal resultado dessa dinâmica foi a restrição da autonomia coletiva e da eficácia da SP-OTCA enquanto ator capaz de afetar dinâmicas centrais da governança socioambiental da região. Ainda assim, por meio de projetos, a SP-OTCA conseguiu traduzir momentos de apoio local e extrarregional na construção de capacidades comuns. A agenda de Belém permite que a cooperação amazônica ganhe uma nova fase, tornando a OTCA não somente um importante elo diplomático, mas também um ponto nodal da governança policêntrica da Pan-Amazônia.

Os Diálogos Amazônicos sinalizaram a existência de vontade política entre os Estados membros, assim como disposição da sociedade civil, para que a cooperação amazônica seja participativa e catalítica. No entanto, a implementação da agenda de Belém ainda está em seu começo e seu potencial catalítico dependerá por um longo período ainda da capacidade de ação coordenada de todos os Estados membros. [\[7\]](#) Os países amazônicos precisam avançar e aproveitar o momento da COP30 do UNFCCC no Brasil, em 2025, para implementar a agenda de Belém e permitir a realização de seu potencial catalítico para a cooperação amazônica.

Por outro lado, tal conjuntura favorável (a existência de vontade política nos governos amazônicos e a ampla mobilização de atores nacionais e transacionais em torno da cooperação Pan-Amazônica) gera também um grande teste para a capacidade da OTCA de angariar a autoridade e os recursos para renovar seu papel na cooperação regional. Os eventuais desafios e frustrações desse processo de reconstrução podem trazer luz à compreensão das limitações mais profundas

da cooperação regional para uma governança Amazônica mais integrada e efetiva. Ao mesmo tempo, o potencial catalítico em si da agenda não se limita à efetivação do compromisso político e ao estabelecimento de tais redes, mas também na elevação dessas redes a espaços capazes de influenciar processos governativos e fomentar a ação societal em prol da sustentabilidade socioambiental da Amazônia em múltiplas escalas. Faz-se importante que ambas essas dimensões do processo de implementação da Agenda de Belém sejam estudadas de perto com fins de entender os múltiplos determinantes dos avanços e limites da construção de um papel renovado para a cooperação amazônica.

Notas

[1] Estiveram presentes os Chefes de Estado de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O departamento ultramarino da Guiana (Francesa), parte da soberania da França, também possui jurisdição sobre uma parcela do bioma amazônico, porém não faz do Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Macron foi convidado como observador, mas não compareceu à cúpula de Belém.

[2] O TCA e a base jurídica da OTCA mencionadas ao longo do texto, incluindo as declarações presidenciais em seu âmbito, podem ser encontradas em: <https://otca.org/pt/base-juridica/>

[3] O presente trabalho faz parte do projeto “Rebundling sovereignty over local nature in global governance” (RESOLVING) financiado pelo Research Council of Norway (RCN) (projeto número: 344903)

[4] A noção de serviços ecossistêmicos foi desenvolvida com a intenção de capturar esses múltiplos benefícios provenientes de ecossistemas, com objetivo de criar mecanismos para remunerar sua proteção associada a atividades de conservação. Veja (Costanza et al. 1997) para uma defesa do conceito e veja (Stevenson et al. 2021) para uma perspectiva crítica de suas limitações.

[5] Tratado de Cooperação Amazônica, Relatório de atividades da secretaria pro tempore 1991–1992 (Quito, 1993).

[6] Íntegra da Declaração de Belém: <https://otca.org/pt/wp-content/uploads/2023/10/Declaracao-de-Belem.pdf>

[7] Para um excelente debate sobre os caminhos de implementação da Agenda de Belém e seus desafios, veja o relatório do Workshop organizado pela Plataforma Cipó junto à OTCA: https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2024/02/otca_relatorio.pdf.

Referências

Andonova, Liliana B, and Dario Piselli. 2022. ‘Transnational Partnerships, Domestic Institutions, and Sustainable Development. The Case of Brazil and the Amazon Region Protected Areas Program’. *World Development* 157:105809.

Bäckstrand, Karin, and Jonathan W Kuyper. 2017. ‘The Democratic Legitimacy of Orchestration: The UNFCCC, Non-State Actors, and Transnational Climate Governance’. *Environmental Politics* 26 (4): 764–88.

Balsiger, Jörg, and Stacy D. VanDeveer. 2012. ‘Navigating Regional Environmental Governance’. *Global Environmental Politics* 12 (3): 1–17. https://doi.org/10.1162/GLEP_e_00120.

Becker, Bertha. K. . 1982. *Geopolítica Da Amazonia: A Nova Fronteira de Recusos*. Rio de Janeiro: Zahar.

Bratman, Eve Z. 2019. *Governing the Rainforest: Sustainable Development Politics in the Brazilian Amazon*. Oxford University Press

Chan, Sander, Steffen Bauer, Michele M Betsill, Frank Biermann, Idil Boran, Peter Bridgewater, Harriet Bulkeley, Mercedes MC Bustamente, Alexandra Deprez, and Felix Dodds. 2023. ‘The Global Biodiversity Framework Needs a Robust Action Agenda’. *Nature Ecology & Evolution* 7 (2): 172–73.

Church, Jon Marco. 2020. *Ecoregionalism: Analyzing Regional Environmental Agreements and Processes*. Routledge.

Cole, Daniel H. 2015. ‘Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy’. *Nature Climate Change* 5 (2): 114–18.

Colgan, Jeff D., Jessica F. Green, and Thomas N. Hale. 2021. ‘Asset Revaluation and the Existential Politics of Climate Change’. *International Organization* 75 (2): 586–610.

Conca, Ken. 2012. ‘The Rise of the Region in Global Environmental Politics’. *Global Environmental Politics* 12 (3): 127–33. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00132.

Costanza, Robert, Ralph d’Arge, Rudolf De Groot, Stephen Farber, Monica Grasso, Bruce Hannon, Karin Limburg, Shahid Naeem, Robert V O’neill, and Jose Paruelo. 1997. ‘The Value of the World’s Ecosystem Services and Natural Capital’. *Nature* 387 (6630): 253–60.

Dimitrov, Radoslav S. 2005. ‘Hostage to Norms: States, Institutions and Global Forest Politics’. *Global Environmental Politics* 5 (4): 1–24.

Dimitrov, Radoslav S. 2020. ‘Empty Institutions in Global Environmental Politics’. *International Studies Review* 22 (3): 626–50.

Edwards, Guy, Paul K Gellert, Omar Faruque, Kathryn Hochstetler, Pamela D McELWEE, Prakash Kaswhan, Ruth E McKie, Carlos Milani, Timmons Roberts, and Jonathan Walz. 2023. ‘Climate Obstruction in the Global South: Future Research Trajectories’. *PLoS Climate* 2 (7): e0000241.

- Fell, Harrison, and Peter Maniloff. 2018. 'Leakage in Regional Environmental Policy: The Case of the Regional Greenhouse Gas Initiative'. *Journal of Environmental Economics and Management* 87:1–23.
- Haas, Bianca, Jeffrey McGee, Aysha Fleming, and Marcus Haward. 2020. 'Factors Influencing the Performance of Regional Fisheries Management Organizations'. *Marine Policy* 113:103787.
- Hale, Thomas. 2020. 'Catalytic Cooperation'. *Global Environmental Politics* 20 (4): 73–98.
- Held, David, and Charles Roger. 2018. 'Three Models of Global Climate Governance: From Kyoto to Paris and Beyond'. *Global Policy* 9 (4): 527–37.
- Higham, Ian, Karin Bäckstrand, Felicitas Fritzsche, and Faradj Koliev. 2024. 'Multistakeholder Partnerships for Sustainable Development: Promises and Pitfalls'. *Annual Review of Environment and Resources* 49.
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. 2015. 'Delegation and Pooling in International Organizations'. *The Review of International Organizations* 10 (3): 305–28.
- Humphreys, David. 2001. 'Forest Negotiations at the United Nations: Explaining Cooperation and Discord'. *Forest Policy and Economics* 3 (3–4): 125–35.
- . 2012. *Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance*. Routledge.
- Inoue, Cristina Yumie Aoki. 2018. 'Worlding the Study of Global Environmental Politics in the Anthropocene: Indigenous Voices from the Amazon'. *Global Environmental Politics* 18 (4): 25–42.
- Ituarte-Lima, Claudia, Maria Andrea Nardi, and Liisa Varumo. 2024. 'Just Pathways to Sustainability: From Environmental Human Rights Defenders to Biosphere Defenders'. *Environmental Policy and Law* 53 (5–6): 347–66.
- Keck, Margaret E. 1995. 'Social Equity and Environmental Politics in Brazil: Lessons from the Rubber Tappers of Acre'. *Comparative Politics*, 409–24.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. 2001. 'The Rational Design of International Institutions'. *International Organization* 55 (4): 761–99.
- Lant, Christopher L, JB Ruhl, and Steven E Kraft. 2008. 'The Tragedy of Ecosystem Services'. *BioScience* 58 (10): 969–74.
- Levis, Carolina, Bernardo M Flores, Guilherme G Mazzochini, Adriana P Manhães, João Vitor Campos-Silva, Pablo Borges de Amorim, Nivaldo Peroni, Marina Hirota, and Charles R Clement. 2020. 'Help Restore Brazil's Governance of Globally Important Ecosystem Services'. *Nature Ecology & Evolution* 4 (2): 172–73.
- Lovejoy, Thomas E, and Carlos Nobre. 2019. 'Amazon Tipping Point: Last Chance for Action'. *Science Advances* 5 (12): eaba2949.
- Martin, Pamela L. 2011. 'Global Governance from the Amazon: Leaving Oil Underground in Yasuni National Park, Ecuador'. *Global Environmental Politics* 11 (4): 22–42.
- Milani, Carlos RS, and Mahrukh Doctor. 2023. 'The Politics and Policies of Climate Change in Brazil: Mapping out the Field'. *Brazilian Political Science Review*.
- Momtaz, Djamchid. 1996. 'The United Nations and the Protection of the Environment: From Stockholm to Rio de Janeiro'. *Political Geography* 15 (3–4): 261–71.
- Moreira, Paula Franco, Jonathan Kishen Gamu, Cristina Yumie Aoki Inoue, Simone Athayde, Sônia Regina da Cal Seixas, and Eduardo Viola. 2019. 'South–South Transnational Advocacy: Mobilizing against Brazilian Dams in the Peruvian Amazon'. *Global Environmental Politics* 19 (1): 77–98.
- Olson, David M, Eric Dinerstein, Eric D Wikramanayake, Neil D Burgess, George VN Powell, Emma C Underwood, Jennifer A D'amico, Illanga Itoua, Holly E Strand, and John C Morrison. 2001. 'Terrestrial Ecoregions of the World: A New Map of Life on Earth A New Global Map of Terrestrial Ecoregions Provides an Innovative Tool for Conserving Biodiversity'. *BioScience* 51 (11): 933–38.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 2010. 'Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change'. *Global Environmental Change* 20 (4): 550–57.
- Paes L de O. "Networked territoriality: A processual–relational view on the making (and makings) of regions in world politics". *Review of International Studies*. 2023;49(1):53-82. doi:[10.1017/S0260210522000249](https://doi.org/10.1017/S0260210522000249)
- Paes, Lucas de Oliveira. 2022. 'The Amazon Rainforest and the Global–Regional Politics of Ecosystem Governance'. *International Affairs* 98 (6): 2077–97.
- Pereira, Joana C, and Eduardo Viola. 2020. 'Close to a Tipping Point? The Amazon and the Challenge of Sustainable Development under Growing Climate Pressures'. *Journal of Latin American Studies* 52 (3): 467–94.
- Pereira, Joana Castro, and Eduardo Viola. 2019. 'Catastrophic Climate Risk and Brazilian Amazonian Politics and Policies: A New Research Agenda'. *Global Environmental Politics* 19 (2): 93–103. https://doi.org/10.1162/glep_a_00499.
- Schrijver, Nico. 1997. *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511560118>.
- Selin, Henrik. 2012. 'Global Environmental Governance and Regional Centers'. *Global Environmental Politics* 12 (3): 18–37. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00121.

Soares-Filho, Britaldo, Paulo Moutinho, Daniel Nepstad, Anthony Anderson, Hermann Rodrigues, Ricardo Garcia, Laura Dietzsch, Frank Merry, Maria Bowman, and Leticia Hissa. 2010. 'Role of Brazilian Amazon Protected Areas in Climate Change Mitigation'. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107 (24): 10821–26.

Stevenson, Hayley, Graeme Auld, Jen Iris Allan, Lorraine Elliott, and James Meadowcroft. 2021. 'The Practical Fit of Concepts: Ecosystem Services and the Value of Nature'. *Global Environmental Politics* 21 (2): 3–22.

Teunissen, Aron, and Sander Chan. 2024. 'Leveraging “Enabling Power” Through Awarding in Global Climate Governance: Catalytic Impacts of UNFCCC’s Global Climate Action Award’. *Global Environmental Politics* 24 (1): 100–123.

Tigre, Maria Antonia. 2017. 'Amazon Cooperation Treaty'. In *Regional Cooperation in Amazonia*. Brill Nijhoff.

Wilson Rowe, Elana. 2015. 'Locating International REDD+ Power Relations: Debating Forests and Trees in International Climate Negotiations'. *Geoforum* 66:64–74.

SOBRE O AUTOR

Lucas de Oliveira Paes

Pesquisador Sênior do Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). Doutor em Política e Estudos Internacionais pela Universidade de Cambridge (Reino Unido), com mestrado e bacharelado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Sua pesquisa aborda dinâmicas hierárquicas e assimetrias no exercício da soberania estatal em múltiplos temas da ordem internacional, tendo sido publicada em periódicos como *Environmental Politics*, *Journal of Peace Research*, *Marine Policy*, *Review of International Studies*, *International Affairs*, *Cooperation and Conflict*, *Brazilian Political Science Review*, *Contexto Internacional*, *Relaciones Internacionales*, *Revista Brasileira de Economia Política*, *Carta Internacional* e *Revista de Sociologia e Política*. Foi Editor-Chefe da *Cambridge Review of International Affairs* (2018-2020), da qual atualmente é membro do Conselho Consultivo. Entre 2020 e 2024, realizou pesquisa pós-doutoral, que subsidia este documento, sobre regionalismo Amazônico, como parte de um projeto comparativo sobre governança de ecossistemas transfronteiriços financiado pelo Conselho Europeu de Pesquisa. Foi contemplado com a *Young Research Talents Grant* do *Research Council of Norway (RCN)* para coordenar um projeto de pesquisa sobre práticas de soberania e redes de governança multinível na Amazônia e no Golfo da Guiné entre 2025 e 2028.

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

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

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

Diagramação: Tiago Maranhão
Layout: Rubens de S. Duarte

Como citar este documento?

PAES, L.. *Um Novo Regionalismo Amazônico? Cooperação Catalítica e o Potencial Transformativo da Agenda de Belém*. Rio de Janeiro: Cadernos do OIMC, v. 18, 2025. ISSN: 2764-1120



Observatório
Interdisciplinar
das Mudanças
Climáticas



obsinterclima.eco.br



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



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

Parceria



Legal Laboratório
de Estudos
Geopolíticos da
Amazônia Legal



OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO

Apoio



iCS

instituto
CLIMA e SOCIEDADE