Cooperação Regional e o Regime Internacional de Mudanças Climáticas: Potencial da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

ALMEIDA FILHO, Niemeyer

LEMES, Nicole Costa

Resumo

O artigo discute o potencial da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como instância de cooperação regional diante do enfraquecimento e limitações do multilateralismo climático numa economia mundial hierarquizada. Argumenta-se que a ordem liberal global consolidada na segunda metade do século XX enfrenta erosões agravadas pela conjuntura geopolítica. Esse fenômeno inibe respostas efetivas e impacta o processo decisório de instituições internacionais, como das Nações Unidas, já limitado pela dicotomia entre a promessa da igualdade universal e a manutenção dos interesses do capital multinacional e das grandes potências. Tal cenário afeta o regime climático de maneira aguda, pois o combate às alterações do clima exige transformações profundas nos padrões de produção e consumo em nível global. Nessa conjuntura, defende-se que o regionalismo é uma alternativa válida capaz reduzir custos de coordenação, ampliar poder de barganha de países periféricos detentores de recursos estratégicos e enfrentar externalidades transfronteiriças do bioma amazônico, central para a regulação climática global. Conclui-se que a OTCA é estratégica e pode ser aproveitada, mas sua efetividade depende de vontade política, de enfrentar vetos de setores como agronegócio e petróleo e de compromissos verificáveis com desmatamento zero e transição energética.

Introdução

Criado em 1978, no contexto da Guerra Fria (GF) e de regimes autoritários na América Latina, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) reúne os países que abrigam o bioma amazônico em seus territórios: Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Para o atual governo brasileiro, o objetivo estratégico central é promover uma cooperação equitativa entre os países amazônicos, com foco no desenvolvimento sustentável e na garantia da soberania sobre um território de grande biodiversidade e riqueza mineral. O

tratado rejeita categoricamente propostas de internacionalização desse território (Macedo, 2020).

Em 1998, o TCA transformou-se na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), mudança efetivada em 2002, já sob a influência do regime internacional de mudanças climáticas e dos avanços ambientais consolidada pela Rio-92. A OTCA passou a alinhar-se aos valores da ordem internacional hegemônica, priorizando questões ambientais e promovendo cooperação multilateral global. A crescente preocupação ambiental e a urgência de combater as mudanças climáticas impulsionaram a necessidade de mitigar as emissões de gases de efeito estufa (GEE), inclusive as decorrentes do desmatamento e da degradação dos ecossistemas amazônicos (Antiquera, 2006; Macedo, 2020).

Todo o processo histórico de evolução da TCA para a OTCA deu-se num contexto internacional em que a Organização das Nações Unidas estava em plena operação, ainda que seu auge de potencial de estabilização da economia global e de alcance da paz tenha sido nos anos 1970. Daí em diante, o governo americano impôs condições para que continuasse financiando a maior parte das operações, iniciando um processo de reforma administrativa do sistema da ONU, concluído nos anos 1990. O colapso da URSS em 1991 abriu espaço para que se estabelecesse um novo período de Pax Americana. Esse foi o período de maior intensidade de discussões em nível supranacional, aqui avaliado pelo número de conferências multilaterais. Este período engendrou uma nova fase de internacionalização do capital, que conviveu com um novo conflito no Oriente Médio – a primeira guerra do Iraque –, em torno do controle da produção global de petróleo. Em 2001, houve o ataque às Torres Gêmeas nos EUA, que abriu um período de intenso terrorismo em diversas partes do mundo. Ainda assim, a ONU sobreviveu.

Contudo, desde 2025, com o início do segundo mandato do presidente Trump, os EUA se afastaram de diversos espaços da governança global, assumindo uma posição imperialista flagrante e não dissimulada. O multilateralismo global deixou de ser relevante. Essa tendência não se estringe ao mandato trumpista em curso, mas é intensificada nele. Na conjuntura atual, há a imposição de tensões geopolíticas globais pela indisposição do governo americano em continuar a financiar e participar da governança global que a ONU permitia. Governança essa construída principalmente a partir dos esforços e interesses dos Estados Unidos. Portanto, a hostilidade e o ataque de Donald Trump ao internacionalismo liberal e ao multilateralismo se dá apesar do papel imprescindível dos EUA em consolidá-los no pós-Segunda Guerra Mundial. Ressalta-se que esse movimento é especialmente danoso para temáticas como as de direitos humanos e meio ambiente (Ikenberry, 2018)

Entendemos que o multilateralismo nunca cumpriu as promessas feitas nos dois primeiros artigos da Carta das Nações Unidas: o compromisso com a paz e a cooperação para resolver problemas de caráter econômico, social ou cultural; e a igualdade soberana de todos os países membros. O âmbito supranacional ofuscava uma hierarquia estabelecida tanto no plano da dinâmica econômica, em que os capitais multinacionais controlavam os rumos da economia global, quanto em nível do sistema interestatal, no qual as grandes potências atuavam como impérios sem disputar o controle territorial na forma de ocupação militar, mas valendo-se de mecanismos multilaterais ou controlando diretamente a moeda mundial.

Nossa hipótese é que, numa economia mundial hierarquizada, na qual os mecanismos multilaterais globais já não funcionam mais, resta a cooperação regional multilateral colocada no plano de interesses estratégicos dos estados nacionais. No caso da OTCA, os elementos de cooperação colocam-se no plano dos interesses de preservação de territórios e de controle da biodiversidade numa região – a Amazônia – na qual a função de controle dos efeitos estufa é fundamental.

O artigo avalia a efetividade da OTCA durante a vigência do regime internacional de mudanças climáticas, questionando sua capacidade de sobrevivência em um cenário de instabilidade e contestação dos sustentáculos da ordem liberal internacional (OLI), sobretudo das instâncias das Nações Unidas (ONU), enquanto espaços de cooperação e regulação de ações internacionais entre os países signatários da Carta da ONU. Ademais, trata de como a cooperação regional, na qual se inclui a atuação da OTCA, pode ser uma alternativa viável nessa conjuntura de enfraquecimento do multilateralismo e de recrudescentes tensões geopolíticas. Ao final, há comentários provisórios sobre as tensões geopolíticas decorrentes das guerras na Ucrânia e no Irã, com repercussões regionais e grandes implicações para o mercado de petróleo.

O texto está organizado em três seções: a primeira descreve a origem e as esferas de atuação da OTCA. A segunda aborda o Regime Internacional de Mudanças Climáticas, destacando sua importância para a OTCA; a terceira, trata da Região como Alternativa e Complemento ao Global. Por fim, são apresentadas conclusões e uma avaliação do horizonte da OTCA no contexto da instabilidade geopolítica global.

1. Origem e natureza do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)

A ordem liberal internacional foi consolidada no pós-Segunda Guerra Mundial, pautada pela cooperação e pelo multilateralismo, mas estruturada sob a hierarquia das economias nacionais, especialmente a dos Estados Unidos. Um dos marcos desse novo arranjo político foi

a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), formalizada em outubro de 1945 com a assinatura voluntária da Carta das Nações Unidas por cinquenta países.

O processo de fundação da ONU resultou de intensas negociações diplomáticas ao longo de quase todo o período da guerra (1941-1945). Sua estrutura institucional reflete, em grande parte, os princípios da Carta das Nações Unidas, com exceção do Conselho de Segurança, órgão composto por cinco membros permanentes (EUA, Rússia, China, Reino Unido e França) e por dez membros rotativos. O Conselho de Segurança, responsável pela manutenção da paz, reflete o protagonismo das potências vitoriosas do Eixo (Alemanha, Itália e Japão) e está alinhado ao peso econômico-geopolítico dos Estados Unidos, então a maior economia global. Em 1945, os EUA respondiam por cerca de metade da produção mundial de bens e serviços, detendo a maior capacidade de refino de petróleo, de produção de aço e de fabricação de automóveis e máquinas. Além disso, ao fim do conflito, concentravam cerca de 70% das reservas mundiais de ouro (Kennedy, 1989).

Esse protagonismo levou a ONU a criar instituições para estabilizar e promover a economia mundial, alinhadas aos interesses americanos. Em 1944, a Conferência de Bretton Woods estabeleceu regras para o comércio e as finanças globais, tornando a economia americana o pilar central da ordem econômica: o dólar foi definido como moeda de reserva global, fixado em $35 por onça de ouro, e as demais moedas foram atreladas ao dólar. Também foram criados o FMI e o Banco Mundial, ambos sob forte influência e financiamento dos EUA, com o objetivo de assegurar estabilidade financeira e financiar a reconstrução global. O Plano Marshall (1948) utilizou cerca de $13 bilhões (valores da época) para recuperar a Europa Ocidental, evitando uma depressão nos EUA ao criar mercados consumidores. O plano também visava a conter o avanço do comunismo em um continente devastado. Esses elementos compõem a chamada Pax Americana, um período de relativa estabilidade e de crescimento econômico mundial. Entre 1950 e 1973, o crescimento global foi de 4,8% ao ano (Madison, 2001).

Nos anos 1970, a ordem liberal foi tensionada por conflitos bélicos e pelo esgotamento do ciclo econômico baseado nas tecnologias da Segunda Revolução Industrial, o que impactou a estabilidade geopolítica global. Um episódio central foi a crise do petróleo de 1973, quando países árabes da OPEP decidiram restringir a oferta de petróleo em resposta a tensões no Oriente Médio. A crise evidenciou a vulnerabilidade das economias ocidentais à dependência energética, provocando inflação, recessão e mudanças produtivas e intensificando a busca por alternativas ao petróleo.

É nesse contexto que surge o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978 pelo Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. O objetivo oficial era institucionalizar a exploração racional e harmônica do bioma amazônico, enquanto, de forma implícita, buscava garantir o controle da Amazônia — reconhecida como uma das principais reservas naturais do planeta.

O TCA constitui um dos mais antigos instrumentos de cooperação regional na América do Sul. A principal motivação era assegurar a soberania dos países amazônicos e promover o desenvolvimento regional por meio da cooperação. Tratava-se, no entanto, de um acordo-quadro, sem políticas concretas nem mecanismos de resolução de controvérsias. No contexto de regimes autoritários no continente e da Guerra Fria, o tratado enfatizava a soberania e a oposição à internacionalização da Amazônia, relegando a segundo plano questões econômicas e sociais, bem como os direitos dos povos indígenas (Filippi e Macedo, 2021; Macedo, 2018).

A década de 1990 trouxe mudanças significativas: a redemocratização dos países sul-americanos, a consolidação de uma agenda climática global e a valorização do liberalismo econômico e da globalização após o fim da Guerra Fria. A percepção de um planeta interconectado impulsionou a participação dos Estados em fóruns multilaterais e estimulou maior institucionalização. Nesse contexto, o TCA foi reconfigurado em 1998, dando origem à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e ampliando seu escopo institucional (Macedo, 2018). Essa transformação buscou superar limitações como a baixa cooperação, o desconhecimento da região, a escassez de recursos e a fragilidade institucional, incluindo a criação de uma secretaria permanente em Brasília. A OTCA fortaleceu a integração regional, criou um espaço diplomático permanente e ampliou a cooperação diante das variações conjunturais, aproximando-se também de agendas globais ambientais (Antiquera, 2006).

No final dos anos 1990, a expectativa da ONU era fomentar o multilateralismo e priorizar a agenda ambiental, visando à preservação da Amazônia e o prestígio internacional dos países-membros da OTCA. Antes mesmo da reconfiguração institucional, organismos como o Banco Mundial e a FAO já buscavam parcerias com o TCA, o que evidencia o alinhamento do tratado à ordem liberal internacional. Esse quadro, porém, foi alterado no início do século XXI, quando os EUA adotaram uma postura mais assertiva no cenário mundial após o 11/9 (Antiquera, 2006).

Apesar de iniciativas como o Parlamento Amazônico e a Associação das Universidades Amazônicas, a atuação da OTCA permaneceu limitada, com poucas reuniões e poucas decisões efetivas. Isso demonstra a negligência histórica dos membros em relação ao tratado, mesmo após sua transformação em organização (Filippi e Macedo, 2021). Há, ainda, desafios de

governança: a exigência de unanimidade para a tomada de decisões dificulta a convergência de interesses e paralisa pautas relevantes, problema também observado nas COPs. O cerne dessas dificuldades está na questão ambiental (Del Rio e Ruiz-Campillo, 2024; Filippi e Macedo, 2021; Keohane e Victor, 2010).

A tensão entre a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico é um dos principais obstáculos à OTCA. O desmatamento e as queimadas são as maiores fontes de emissões de gases de efeito estufa na Amazônia, agravando a perda de biodiversidade e a violação de direitos das populações indígenas. O avanço da fronteira agrícola e a ausência de governança dificultam a promoção do desenvolvimento sustentável (Del Rio e Ruiz-Campillo, 2024). A atuação limitada da OTCA evidencia a baixa vontade política de enfrentar esses desafios, como ficou claro na IV Cúpula da Amazônia, que foi pouco produtiva nesse sentido.

A IV Cúpula da Amazônia, realizada em 2023, marcou a retomada do diálogo entre líderes da OTCA, com discussões sobre uma agenda sustentável e fortalecimento institucional. A Declaração de Belém avançou em medidas institucionais e na participação social, mas foi criticada pela falta de metas claras para a descarbonização, a transição energética e o desmatamento zero (Pacheco, 2023). Propostas como a securitização da Amazônia e à exploração de petróleo foram recusadas, revelando divergências entre os membros e a prevalência de interesses imediatos, principalmente do Brasil. Com isso, a transição energética foi postergada, apesar da urgência do tema (Del Rio e Ruiz-Campillo, 2024; Salinas Montes, 2024; Albuquerque, 2024).

Apesar das limitações, a OTCA possui potencial relevante para atuar em consonância com o regime internacional de mudanças climáticas. Sua relevância como instância regional de cooperação ambiental é fundamental para o enfrentamento da crise climática, dada a importância da Amazônia para a regulação ambiental global. Além disso, como destacam Albuquerque e Lima (2020), o multilateralismo regional pode ser uma alternativa ou um complemento ao multilateralismo global, atualmente em crise.

2. A delimitação da OTCA pelo Regime Internacional de Mudanças Climáticas

A compreensão da relação entre cooperação regional e regimes ambientais internacionais, em especial o regime das mudanças climáticas, requer a abordagem de sua gênese, de suas características e de suas limitações. O regime internacional de mudanças climáticas tem suas raízes nos anos 1990, com destaque para a Rio-92, mas a pauta ambiental já ganhava projeção desde a década de 1970, notadamente com a Conferência de Estocolmo, em 1972. Na ocasião, o relatório "Limites do Crescimento", encomendado pelo Clube de Roma,

ressaltou a necessidade de preservar recursos naturais finitos, contribuindo para a elaboração de uma agenda ambiental internacional (Kuyper et al., 2018; Lindoso e Maria, 2013).

Durante a Conferência de Estocolmo, foi concebida a noção de ecodesenvolvimento, associada a Maurice Strong, secretário-geral da conferência. Antes mesmo da conferência, em 1972, Strong, em parceria com Barbara Ward, publicou o livro "Only One Earth: The Care and Maintenance of a Small Planet", reobra que buscava difundir os conceitos de ecodesenvolvimento e teve impacto comparável ao do relatório do Clube de Roma. O ecodesenvolvimento propunha um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, defendendo o uso criterioso dos recursos locais e evitando o esgotamento ambiental. A ideia central era que essas sociedades ainda pré-capitalistas poderiam trilhar caminhos próprios, sem replicar o modelo de crescimento dos países desenvolvidos.

Nos anos subsequentes, Maurice Strong publicou diversos textos, como "One Year After Stockholm" (1973), em que sintetizou as discussões da conferência e propôs ações para a preservação ambiental. Contudo, o viés anticapitalista da proposta, em pleno contexto da Guerra Fria, dificultou sua incorporação à agenda ambiental da ONU. Na década de 1980, Ignacy Sachs aprimorou o conceito, estruturando o ecodesenvolvimento em três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica. A principal diferença desse modelo é o planejamento de longo prazo, que considera tanto as necessidades das gerações futuras (solidariedade diacrônica) quanto as carências da geração presente (solidariedade sincrônica).

Já o conceito de desenvolvimento sustentável, que fundamenta o regime internacional de mudanças climáticas, surge a partir das ações da ONU. Em 1983, a Assembleia Geral criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cujo relatório "Nosso Futuro Comum" delineou estratégias ambientais de longo prazo, promovendo a cooperação entre países em diferentes estágios de desenvolvimento e considerando as inter-relações entre pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento.

A base do desenvolvimento sustentável é a preocupação global, que exige esforços de todos os países, independentemente de suas responsabilidades históricas. Tanto o ecodesenvolvimento quanto o desenvolvimento sustentável compartilham o princípio ético de considerar as futuras gerações e de integrar critérios ambientais e econômicos às decisões, mas divergem em suas perspectivas ideológicas. O ecodesenvolvimento critica o modelo capitalista e sugere limitar os padrões de consumo dos países ricos, enquanto o desenvolvimento sustentável aposta na capacidade tecnológica e evita questionar a estrutura do mercado (Almeida Filho e Lauar, 2021).

No desenvolvimento sustentável, não se propõem restrições ao consumo; basta reorientar as preocupações e incorporar os custos ambientais ao mercado por meio de políticas públicas. O foco recai nas necessidades básicas e na poluição decorrente da pobreza, enquanto se acredita que a poluição industrial pode ser superada pelo próprio mercado.

Em síntese, o ecodesenvolvimento alerta para os riscos da excessiva confiança na tecnologia e prioriza soluções endógenas, limitando a atuação do mercado. O desenvolvimento sustentável, por sua vez, exalta a tecnologia moderna e defende a transferência tecnológica como critério de auxílio ao Terceiro Mundo, mantendo a lógica de mercado como central. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável emerge como um projeto ecológico neoliberal, reforçando a crença na evolução gradual rumo à sustentabilidade, mas sem alterar de fato a estrutura econômica global (Almeida Filho e Lauar, 2021).

Tal perspectiva acaba por criar a ilusão de mudança, enquanto o mercado permanece fortalecido e a pesquisa tecnológica se volta prioritariamente para inovações de valor de mercado, e não para as necessidades das sociedades mais vulneráveis.

Os avanços mais significativos no combate aos impactos humanos sobre o clima ocorreram com o lançamento, em 1990, do primeiro relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que destacou os efeitos negativos das atividades humanas no meio ambiente, sobretudo as emissões de GEE. O relatório recomendou alternativas globais e enfatizou o caráter transfronteiriço do problema, o que deslocou o foco para dados empíricos sobre a degradação ambiental (Kuyper et al., 2018; Lindoso e Maria, 2013).

Em 1992, fundou-se a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), consolidando o regime internacional de mudanças climáticas (Kuyper et al., 2018; Lindoso e Maria, 2013). Esse regime é entendido como uma instituição internacional que reúne princípios, normas, regras e procedimentos para orientar decisões em determinadas áreas das relações internacionais, promovendo a convergência de comportamentos (Cohen, 2021).

A UNFCCC atua nos eixos de mitigação e adaptação. A mitigação se efetiva principalmente por meio de documentos vinculantes definidos nas COPs, com decisões tomadas por consenso entre os 198 países-membros, divididos em Anexo I (industrializados) e Não-Anexo I (em desenvolvimento), de acordo com o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR). Esse princípio reconhece a maior contribuição histórica dos países ricos para as mudanças climáticas e a maior vulnerabilidade dos países em desenvolvimento. A adaptação, voltada a ajustes diante de impactos já presentes, historicamente

teve menor prioridade, mas ganha espaço diante do agravamento do clima (Corazza e Souza, 2017; Kuyper et al., 2018; Lindoso e Maria, 2013).

Dois documentos centrais das COPs são o Protocolo de Kyoto (1997), que estabeleceu metas de mitigação para os países do Anexo I, e o Acordo de Paris (2015), que ampliou as responsabilidades a todos os países por meio das NDCs, renováveis a cada cinco anos, com metas crescentes para limitar o aquecimento global a 1,5 °C. A mudança no grau de responsabilização evidencia o impacto da contestação à ordem liberal internacional no regime climático: as metas de redução de GEE passaram a ser definidas por cada país, conforme suas capacidades (Albuquerque, 2021; Falkner, 2016).

Apesar de a UNFCCC ser o principal componente desse regime, não é o único. Segundo Keohane e Victor (2010), o regime climático é um complexo fragmentado, composto por iniciativas bilaterais, unilaterais, regionais e outros acordos, sem hierarquia clara entre si. Essa fragmentação pode ser vantajosa ou desvantajosa, mas destaca a relevância de iniciativas regionais, como a OTCA, uma vez que o multilateralismo global não tem produzido resultados à altura da urgência ambiental.

2.1. O Papel da OTCA e a Importância Regional

O relatório AR6 do IPCC (2023) demonstra que, mesmo com o cumprimento do Acordo de Paris, eventos extremos e desequilíbrios ambientais devem persistir, afetando especialmente países em desenvolvimento com infraestrutura frágil. Esse cenário reforça a busca por alternativas para acelerar a redução das emissões de GEE, sobretudo diante da crise do multilateralismo e do crescimento de tendências nacionalistas que fragilizam a cooperação internacional, inclusive na UNFCCC. O multilateralismo regional, portanto, surge como uma alternativa relevante (Lima e Albuquerque, 2020).

Nesse contexto, destaca-se o potencial da OTCA no âmbito internacional das mudanças climáticas, considerando a importância estratégica da Amazônia para os debates ambiental, energético e econômico. O bioma amazônico é essencial no combate à crise climática, tanto regional quanto globalmente, atuando como grande sumidouro de carbono e regulador dos ciclos de água e energia na América do Sul. No entanto, o desmatamento intenso libera elevados volumes de GEE, exigindo políticas robustas e eficazes para sua preservação (Malhi et al., 2008; Soares-Filho et al., 2010).

2.2. Mecanismos de Incentivo à Preservação da Amazônia

Entre os instrumentos internacionais de incentivo à preservação está o REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), que oferece apoio financeiro a países em desenvolvimento de acordo com o desempenho na redução de emissões. Criado a partir da COP11 (2005) e consolidado na COP13 (2007), o REDD+ transformou o carbono das árvores em ativo econômico. Contudo, há críticas ao mercado de carbono, pois ele pode ser usado para contornar políticas efetivas de redução de emissões, mantendo o status quo (Angelsen et al., 2013; Angelsen e McNeill, 2013; Soares-Filho et al., 2010).

Outro mecanismo de destaque é o Fundo Amazônia, criado em 2008 para apoiar os esforços do Brasil na redução do desmatamento e viabilizar recursos técnicos e financeiros, com financiamento externo — principalmente da Noruega — e apoio a políticas de monitoramento e aplicação das leis de ocupação da terra na Amazônia (Angelsen et al., 2013; Angelsen e McNeill, 2013; Soares-Filho et al., 2010).

Na COP30 (2025), o Fundo Florestas Tropicais para Sempre (Tropical Forests Forever Fund – TFFF) ganhou destaque. Proposto pelo Brasil, ele abrange todas as florestas tropicais e visa criar um sistema de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), em que países desenvolvidos financiam a preservação das florestas tropicais, oferecendo recursos para manter estoques de carbono e incentivar o fim do desmatamento.

O TFFF, porém, não pretende ser um instrumento da UNFCCC, o que o desobriga de buscar consenso entre os Estados, facilitando a adoção de políticas de combate ao aquecimento global. O atual contexto de contestação ao multilateralismo e de negacionismo climático ressalta a importância de mecanismos que extrapolem o regime da UNFCCC, dadas suas limitações institucionais e decisórias (Young, 2025).

3. A Região como Alternativa e Complemento ao Global

3.1. Desafios do Consenso Global e Papel da Cooperação Regional

As dificuldades enfrentadas para alcançar consensos em âmbito global entre os países-membros da ONU evidenciam que a cooperação regional é fundamental para os temas climáticos e ambientais. Embora esses desafios exijam soluções globalizadas, a efetividade das ações frequentemente depende do engajamento regional. No contexto amazônico, a cooperação entre países da região pode potencializar o manejo integrado e eficaz, sendo a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica um instrumento relevante de governança ambiental, ainda que sua atuação encontre limitações (Paes, 2025). Essas limitações decorrem das diferenças

entre projetos nacionais e da falta de prioridade política em países com disparidades institucionais.

O regionalismo, relacionado à cooperação entre países, refere-se à formação de alianças e de iniciativas conjuntas entre nações que compartilham características geográficas, ambientais ou econômicas. Esse mecanismo visa enfrentar desafios comuns de forma coordenada e eficiente. Países da mesma região têm a possibilidade de desenvolver políticas integradas, compartilhar tecnologias e recursos, além de promover ações conjuntas de monitoramento e fiscalização ambiental. Essa colaboração permite maior adaptação às especificidades locais, facilita o diálogo entre governos e fortalece a capacidade de implementar medidas efetivas, especialmente em temas como o manejo de recursos naturais, o combate ao desmatamento e a redução das emissões de gases de efeito estufa. Em Conca (2012) destaca-se o papel da integração regional ao considerar biomas transfronteiriços, como o Amazônico, em que degradações de origem geográfica pontual possuem capacidade de afetar dinâmicas ecológicas complexas em outras regiões.

O regionalismo não apenas complementa o multilateralismo global, mas também pode superar algumas de suas limitações ao viabilizar soluções adaptadas à realidade de cada bloco de países. Exemplos dessa abordagem incluem acordos regionais de proteção ambiental, estratégias compartilhadas de desenvolvimento sustentável e mecanismos financeiros regionais de apoio à preservação, como ocorre na OTCA para a Amazônia. Ao priorizar a cooperação entre países vizinhos, o regionalismo fortalece a governança ambiental e contribui para respostas mais rápidas e eficazes diante da urgência climática.

Os debates sobre o multilateralismo regional como alternativa estão inseridos na crise da ordem liberal internacional e na contestação de seus pilares, como o multilateralismo global. Experiências regionais, como a União Africana, a ASEAN e a União Europeia, apresentam resultados mais positivos do que o multilateralismo universalista, no qual as decisões são tomadas por todos os signatários da Carta da ONU. Assim, a crise do multilateralismo global refere-se principalmente aos esforços universais, sem anular a eficácia das soluções regionais (Albuquerque e Lima, 2020). Os desafios do regime internacional de mudanças climáticas, como a insuficiência do Acordo de Paris, ilustram essa dinâmica.

A crise também impacta os regimes internacionais, definidos como grupos de instituições que governam as interações entre Estados e representam os interesses das grandes potências. Essas portências esbelecem e lideram a ordem em questão (Mearsheimer, 2019). A ordem liberal internacional passou por diversas transformações, como a transição de uma ordem bipolar para uma unipolar e, posteriormente, para a multipolaridade com o crescimento de

países emergentes. Mesmo com uma maior distribuição de poder entre os Estados, prevalecem os interesses de potências específicas na infraestrutura do multilateralismo, representada pela ONU e por Bretton Woods (Hale *et al*, 2013; Ikenberry, 2018). O fortalecimento da agenda climática ocorreu quando os Estados Unidos expandiram as democracias liberais capitalistas altamente institucionalizadas, principalmente após a Guerra Fria e a vitória desse modelo.

Segundo o realista Mearsheimer (2019), acontecimentos recentes, como a incapacidade dos EUA de integrar o Oriente Médio à OLI, os conflitos internos na União Europeia e a eleição de Donald Trump, contribuíram para o enfraquecimento da ordem liberal. A ordem sempre teve atritos com a soberania e o nacionalismo, além de incentivar a globalização e o livre mercado, permitindo a ascensão de países como a China e a Rússia e enfraquecendo a ordem previamente unilateral. Ikenberry (2018) destaca que a diversidade de países após o fim da bipolaridade tornou mais complexo chegar a acordos internacionais, especialmente em temas como mudanças climáticas e terrorismo. A ordem liberal, fundada pelos EUA, pelo Japão e pela Europa, não pode ser a mesma numa realidade de papéis menos centrais desses Estados.

A cooperação internacional envolvendo regimes ambientais é limitada por especificidades da pauta do meio ambiente. O poder nas questões ambientais é mais amplamente distribuído, pois muitos recursos naturais estão em países em desenvolvimento sob jurisdição soberana. Delegar autoridade internacional a questões locais, como as florestas, representa um custo à soberania que poucos países aceitam pagar. Resistências à delegação de autoridade levaram à inércia e reforçaram a fragmentação característica dos regimes ambientais, inclusive o climático (Hale *et al*, 2013).

Essas perspectivas confirmam que estruturas basilares do internacionalismo liberal, como o livre mercado, as instituições internacionais e a superioridade do modelo liberal democrático, estão fragilizadas. As instituições internacionais, enquanto facilitadoras da cooperação multilateral, enfrentam debilidade, mesmo que persistam as condições que as motivaram à criação. O gridlock caracteriza-se pelo gap entre a necessidade de soluções globais e a incapacidade das instituições multilaterais de suprir essa demanda, causado pela interdependência entre Estados e pela própria cooperação internacional. Nesse cenário, a busca por alternativas, inclusive fora da esfera global, ganha importância (Hale *et al*, 2013).

A exigência de consenso nas instituições internacionais, como a UNFCCC, é um dos principais obstáculos à adoção de políticas eficazes. A discrepância de interesses entre os Estados exige um denominador comum mínimo, o que resulta em ações insuficientes. Nos regimes ambientais, esse cenário é ainda mais sensível às volatilidades da ordem internacional, pois o veto de um petroestado pode barrar decisões essenciais ao combate às mudanças

climáticas. Victor (2001) propõe alternativas ao consenso universal, como acordos entre os maiores emissores de GEE e políticas específicas, como a remoção de subsídios a combustíveis fósseis e a associação dos acordos climáticos a bônus como transferência de tecnologia. Ele também critica a diferenciação entre países emergentes e desenvolvidos, pois alguns dos maiores emissores já não são países do Anexo I .

Hurrell (2007) aponta que o regionalismo abrange diversas formas de interação e organização entre nações em um espaço regional, envolvendo temas como segurança, poder e transformações econômicas. Inicialmente, o regionalismo desempenhava um papel secundário em relação ao multilateralismo global, mas ganhou destaque com as pressões da Guerra Fria e com o sucesso do regionalismo econômico europeu. O debate sobre regionalização e globalização revela que a cooperação regional pode ser resposta crítica à liberalização econômica e à globalização, permitindo maior controle político e poder de barganha para países em desenvolvimento.

Ainda em Hurrell (2007), trava-se o debate da relação entre a regionalização e a globalização econômica, uma vez que ambos cresceram simultaneamente. Nesse sentido, o autor traz que a cooperação regional pode ser vista como uma resposta crítica dos estados e demais autores frente à liberalização econômica e globalização. Ela atuaria enquanto uma forma de retomar o controle político diante das imposições de abertura econômica. Outra perspectiva é a de que o regionalismo é uma ferramenta de reprodução a governança econômica neoliberal no nível regional. Fato é que recorrer à região é, para outros países em desenvolvimento, parte de um processo de negociação e integração numa economia globalizada, na qual busca-se maior poder de barganha. Esse espaço permite que haja negociação entre a liberalização de mercado e a proteção social.

A cooperação regional climático-ambiental apresenta especificidades: o multilateralismo global foi, por muito tempo, o principal espaço de governança ambiental, mas houve estagnação e redução no número de acordos. As dificuldades do multilateralismo impulsionaram maior atenção ao nível regional, onde a gestão de recursos comuns e a difusão de normas podem ser mais eficazes devido a menores custos de transação e facilidade de monitoramento. Blocos regionais podem resistir às imposições externas da ordem hegemônica e maximizar o poder de barganha dos países em desenvolvimento. O reconhecimento do potencial regional não exclui a importância do global; é mais adequada a integração entre ambos (Conca, 2012; Hurrell, 2007).

3.2. Limitações do Regionalismo diante do Regime Internacional

Contudo, é evidente que o regionalismo não supera todos os obstáculos políticos do regime internacional de mudanças climáticas, sobretudo a centralidade do desenvolvimento sustentável como base para as regulações supranacionais. Como discutido anteriormente, o desenvolvimento sustentável apresenta ambiguidade ao considerar o desenvolvimento capitalista como pressuposto de progresso civilizatório global. Grandes potências capitalistas instrumentalizaram a ONU como aparelho ideológico de sua hegemonia, e, mesmo com a ascensão de países como a China, essa lógica permanece em disputa.

Assim, ao tratar da OTCA enquanto um complemento ou alternativa ao regime internacional de mudanças climáticas, não devem ser ignoradas contradições e limitações mais profundas dessa proposta. Isso porque diversas problemáticas atravessam a insuficiência do regime climático, como o próprio papel da exploração desenfreada de recursos naturais para a manuntenção da acumulação de capital. O agronegócio, as empresas petrolíferas e demais setores econômicos influentes também são atores relevantes nos debates ambientais em voga, não podendo ser descartado seu impacto nas decisões políticas tomadas pelos estados.

4. Considerações Finais

Como afirmamos como hipótese na introdução, numa economia mundial hierarquizada, na qual os mecanismos multilaterais globais já não funcionam, resta a cooperação regional multilateral, colocada no plano de interesses estratégicos dos Estados nacionais. Essa é uma consideração que pode ter, com qualificações, validade mundial. Contudo, a cooperação regional na América do Sul é ainda mais relevante se considerarmos a situação estrutural de dependência dos países da região e do papel exercido pela Amazônia na regulação climática global.

O atual governo de Donald Trump nos EUA acirrou agressivamente as imposições estratégicas dos EUA aos demais países do mundo. Muitos analistas avaliam que essas imposições são sinais de fragilidade da posição americana no sistema global interestatal e, particularmente, dos capitais multinacionais sediados naquele país. A teoria do imperialismo mostra que a posição hegemônica de um determinado país se consolida quando seus valores são assumidos pelos demais países sob sua influência. No presente caso, a imposição está sendo feita pelo uso da força militar ou pela imposição de tarifas numa economia organizada segundo o que aqui denominamos ordem liberal internacional. Esta ordem está em grave crise e possivelmente não se sustentará nos próximos anos.

Nessas circunstâncias, os países dependentes da América Latina, em especial os da América do Sul, têm limitadíssimos espaços para expressar suas posições soberanas de forma conjunta. Quase todas as instituições de governança ou de cooperação multilateral dessas regiões estão marcadas pela divisão ideológica. Assim, a OTCA aparece como um espaço estratégico. Nele, há potencial para fortalecer iniciativas locais de preservação ambiental e combate às mudanças climáticas, podendo apresentar resultados mais robustos em relação a um regime fragilizado por sua própria institucionalidade e pela conjuntura geopolítica.

Contudo, o sucesso da OTCA depende da vontade política de seus membros, destacando-se a necessidade de considerar propostas de transição energética e de rejeitar os combustíveis fósseis. A sensibilidade da OTCA ao alinhamento ideológico dos governos e à prioridade dada à pauta ambiental demonstra que avanços institucionais precisam ser acompanhados de compromisso político. Destaca-se o papel da política externa do Brasil, principal financiador e detentor da maior parte da Amazônia, no que se refere à OTCA. Governos com perspectivas nacionalistas, críticos à cooperação multilateral entre países sul-americanos, e negacionistas climáticos são, portanto, um impedimento à atuação coerente da Organização com os fins buscados pelo regime internacional de mudanças climáticas.

Referências

ALBUQUERQUE, Marianna. Como passar do nível técnico ao estratégico? Recomendações para a estratégia internacional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). **Boletim OPSA.** n. 3, jul/set, 2024.

ALMEIDA FILHO, N.; LAUAR, A. S.S. Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: processos distintos e interesses convergentes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 6, n.2, p. 3-29, dez/2021

ANGELSEN *et al.* Introdução. In: ANGELSEN, *et al.* **Análise de REDD+: Desafios e escolhas.** Bogor: Centro de Pesquisa Florestal Internacional, 2013.

ANGELSEN, Arild; McNeill, Desmond. A evolução de REDD+. In: ANGELSEN, *et al.* **Análise de REDD+: Desafios e escolhas.** Bogor: Centro de Pesquisa Florestal Internacional, 2013.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. **A AMAZÔNIA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ANÁLISE DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) E SUA TRANSFORMAÇÃO EM ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL (1978-2002)**. 2006. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

BOEHM, S.; SCHUMER, C. 10 conclusões do Relatório do IPCC sobre Mudanças Climáticas 2023. **WRI**, 24 mar. 2023. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/noticias/10-conclusoes-do-relatorio-do-ipcc-sobre-mudancas-cli maticas-de-2023. Último acesso em: 2 de jul. 2025.

CONCA, Ken. The Rise of the Region in Global Environmental Politics. **Global Environmental Politics**, [*s. l.*], v. 12, n. 3, p. 127–133, ago. 2012.

COHEN, Benjamin J. **International Political Economy: An Intellectual History**. [*S. l.*]: Princeton University Press, 2021.

CORAZZA, Rosana I.; SOUZA, Maria Cristina O. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente,** v.42, p.52-80, dez./2017.

DEL RÍO, Carlos; RUIZ-CAMPILLO, Xira. Aprendizajes de un intento de securitización fallida en la Amazonía: el caso de la OTCA, 2023. **Revista Española de Derecho Internacional**, [*s. l.*], v. 76, n. 2, p. 89–112, 23 dez. 2024.

FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. **International Affairs**, [*s. l.*], v. 92, n. 5, p. 1107–1125, set. 2016.

FILIPPI, Eduardo Ernesto; MACEDO, Marcus Vinicius. A CONVERSÃO DO TCA EM OTCA E AS DIFICULDADES REMANESCENTES. **Revista Tempo do Mundo**, [*s. l.*], n. 27, p. 191–214, dez. 2021.

HALE, Thomas; HELD, David; YOUNG, Kevin. **Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most**. Cambridge, UK: Polity Press, 2013. 357 p.

HOCHSTETLER, Kathryn; INOUE, Cristina Yumie Aoki. South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [*s. l.*], v. 62, n. 2, 2019.

HURRELL, Andrew. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, [*s. l.*], v. 83, n. 1, p. 127–146, jan. 2007.

IKENBERRY, G. John. The end of liberal international order? **International Affairs**, [*s. l.*], v. 94, n. 1, p. 7–23, 1 jan. 2018.

KENNEDY, Paul. Ascensão e Queda das Grandes Potências: Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEOHANE, R.; Victor, D. G. The Regime Complex for Climate Change. The Harvard Project on International Climate Agreements, 2010.

KUYPER, J. et al. The Evolution of the UNFCCC. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 43, p. 343-468, 2018

LIMA, Maria Regina Soares; ALBUQUERQUE, Marianna. Reordenamento Global e Crise do Multilateralismo. **CEBRI,** Policy Papers 3/5**,** 2020.

LINDOSO, Diego; Maria, Joana A. Evolução da adaptação à mudança climática na agenda da ONU: vinte anos de avanços e descaminhos. **Revista Colombiana de Geografia**, v. 22, n. 2, jul/dez, 2013.

MACEDO, Marcus Vinicius Aguiar. **A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA) E OS SEUS 40 ANOS DE EXISTÊNCIA: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVAS COMO FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL PARA A SUSTENTABILIDADE AMAZÔNICA**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2020.

MALHI, Yadvinder; ROBERTS, J. Timmons; BETTS, Richard A.; KILLEEN, Timothy J.; LI, Wenhong; NOBRE, Carlos A. Climate Change, Deforestation, and the Fate of the Amazon. **Science**, [*s. l.*], v. 319, n. 5860, p. 169–172, 11 jan. 2008.

MEARSHEIMER, John J. Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. **International Security**, [*s. l.*], v. 43, n. 4, p. 7–50, abr. 2019.

PACHECO, Leila Salim, Priscila. **Declaração de Belém ignora fósseis e não traz meta para desmate zero**. 8 ago. 2023. **OC | Observatório do Clima**. Disponível em: https://www.oc.eco.br/declaracao-de-belem-ignora-fosseis-e-nao-traz-meta-para-desmate-zero/. Acesso em: 11 jul. 2025.

PAES, Lucas de Oliveira. UM NOVO REGIONALISMO AMAZÔNICO? Cooperação Catalítica e o Potencial Transformativo da Agenda de Belém. **Observatório Interdisciplinar de Mudanças Climáticas**, [*s. l.*], n. 18, 2025.

SALINAS MONTES, Carlos A. La pertinencia de la Cumbre de Belém de Pará para implementar el Tratado de Cooperación Amazónica. **Revista de Ciencias Ambientales**, [*s. l.*], v. 58, n. 2, p. 1–12, 4 abr. 2024.

SOARES-FILHO *et al*. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, [*s. l.*], v. 107, n. 24, p. 10821–10826, 15 jun. 2010.

VICTOR, David G. **Global warming gridlock: creating more effective strategies for protecting the planet**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 1 p.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Conservação florestal, TFFF e a COP 30. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 435, p. 27-31, Nov. 2025.

MADDISON, Angus. **The World Economy**: A Millennial Perspective. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001.