

MULTILATERALISMO AMBIENTAL NA PAN-AMAZÔNIA: UMA FERRAMENTA COOPERATIVA NUM MUNDO EM RECONFIGURAÇÃO

Environmental Multilateralism in the Pan-Amazon: A Cooperative Tool in a World Under Reconfiguration

Antonio dos Santos ¹

¹Universidade Escola Superior de Guerra (ESG), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: zosantos@yahoo.com.br ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5151-2646>.

Fernanda van Riet ²

²Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: fernandakonno@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1707-7587>.

Lídia Maria Ribas ³

³Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: limaribas@uol.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4764-6661>.

Recebido em: 19/03/2026 | Aceito em: 31/03/2026.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



RESUMO

A reconfiguração contemporânea da ordem internacional, marcada pela erosão do multilateralismo clássico e pela intensificação de disputas geopolíticas entre grandes potências, impõe desafios adicionais à governança ambiental global. Problemas como mudanças climáticas e degradação de ecossistemas transcendem fronteiras estatais e demandam respostas cooperativas, mas a fragmentação institucional e a seletividade estratégica dos Estados têm reduzido a eficácia de arranjos multilaterais. Nesse contexto, a Pan-Amazônia destaca-se como espaço estratégico no qual se concentram, simultaneamente, a centralidade ambiental do bioma, a relevância econômica de seus recursos naturais e tensões relativas à soberania e ao desenvolvimento. O artigo investiga a viabilidade de uma estratégia de preservação ambiental baseada no multilateralismo regional, partindo da hipótese de que mecanismos de concertação entre os próprios Estados amazônicos apresentam maior potencial de coordenação política do que fóruns globais amplos e assimétricos. Por meio de abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental, examinam-se a crise do multilateralismo, a transversalidade da questão ambiental nas relações internacionais e o papel institucional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Conclui-se que, embora o multilateralismo ambiental enfrente limites estruturais decorrentes de assimetrias de poder e disputas estratégicas, a cooperação regional constitui instrumento relevante para fortalecer a soberania dos Estados nacionais, ampliar a capacidade negociadora dos países amazônicos e viabilizar políticas ambientais mais coordenadas e eficazes, desde que ancoradas em prioridades comuns e em institucionalidade mais robusta.

Palavras-chave: Cooperação regional; globalização; soberania.

ABSTRACT

The contemporary reconfiguration of the international order, marked by the erosion of classical multilateralism and the intensification of geopolitical disputes between major powers, imposes additional challenges on global environmental governance. Problems such as climate change and ecosystem degradation transcend state borders and demand cooperative responses, but institutional fragmentation and strategic selectivity of states have reduced the effectiveness of multilateral arrangements. In this context, the Pan-Amazon region stands out as a strategic space



where the environmental centrality of the biome, the economic relevance of its natural resources, and tensions related to sovereignty and development are simultaneously concentrated. This article investigates the viability of an environmental preservation strategy based on regional multilateralism, starting from the hypothesis that mechanisms of agreement among the Amazonian states themselves present greater potential for political coordination than broad and asymmetrical global forums. Through a qualitative approach, with bibliographic review and document analysis, the crisis of multilateralism, the transversality of the environmental issue in international relations, and the institutional role of the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) are examined. It is concluded that, although environmental multilateralism faces structural limitations stemming from power asymmetries and strategic disputes, regional cooperation constitutes a relevant instrument for strengthening collective sovereignty, expanding the negotiating capacity of Amazonian countries, and enabling more coordinated and effective environmental policies, provided they are anchored in common priorities and a more robust institutional framework.

Keywords: Regional cooperation; globalization; sovereignty.



INTRODUÇÃO

A ordem internacional passa por um processo de (re)configuração, gerando uma conjuntura instável, provocando o realinhamento de alianças entre os Estados nacionais. As tensões extrapolam as fronteiras tradicionais e a tônica multilateralista entre os Estados-nação, herança do final da Segunda Guerra Mundial e da preeminência das organizações multilaterais, vem sendo abalada pela disputa entre um antigo, ou quase, Estado hegemônico e uma potência emergente.

Nessa seara e na persecução de objetivos estratégicos, com foco em mercados, recursos naturais e fontes de energia, as potências centrais tentam ampliar suas zonas de influência e, dentro dessa disputa, aplicam o peso de seu poder relativo em negociações prioritariamente bilaterais. Em busca de construir parcerias ocasionais e ampliar alianças, muitas vezes há um enfraquecimento de arranjos multilaterais, que, historicamente, nas últimas décadas, proporcionaram maior estabilidade.

Com esse cenário à vista, parte-se da premissa de que existe uma necessidade de cooperação multilateral para tratar das questões ambientais em razão da transversalidade do tema e de que os efeitos das possíveis alterações climáticas se distribuem de forma desigual nos países, implicando em graus de urgência e prioridade diversos conforme cada caso. Na Pan-Amazônia, em decorrência da complexidade daquele bioma e de sua localização distribuída por países, bem como sua dimensão, é preciso um olhar crítico dos Estados para a preservação dessa região, que exige uma concertação política mais eficaz.

Dessa forma, a cooperação multilateral torna-se ainda mais relevante e o problema de pesquisa que norteia o estudo é se existe viabilidade em desenvolver uma estratégia de preservação ambiental para Pan-Amazônia com fulcro no multilateralismo, considerando a ação das potências centrais nessa temática. A hipótese sustentada é de que a região pode constituir um espaço privilegiado de concertação entre os Estados amazônicos, por meio de instituições próprias de cooperação, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), fortalecendo a capacidade regional de negociação frente às pressões geopolíticas externas.

O objetivo geral do artigo foi de analisar a viabilidade de uma estratégia de preservação ambiental da Pan-Amazônia baseada no multilateralismo regional. Como objetivos específicos, buscou-se examinar a crise contemporânea do multilateralismo e seus impactos sobre a



governança ambiental, compreender a transversalidade política da questão ambiental e os elementos geopolíticos e avaliar os limites e as possibilidades institucionais da cooperação multilateral regional como instrumento de proteção ambiental e afirmação da soberania.

Para a realização da pesquisa, fez-se uso do método de abordagem hipotético-dedutivo, uma vez que parte de um problema de pesquisa previamente delimitado e de uma hipótese orientadora (Marconi; Lakatos, 2025, p. 94). Com a formulação inicial, foi desenvolvido um exame teórico e analítico destinado a verificar a consistência da hipótese à luz das revisões bibliográficas e documentais, a fim de compreender os limites e as possibilidades do multilateralismo ambiental regional.

Também se utilizou o método de procedimento histórico, com o intuito de reconstruir a formação e a transformação do multilateralismo ao longo do tempo, abordando marcos históricos e a crise contemporânea da ordem internacional. No que se refere às técnicas de pesquisa, empregam-se as técnicas bibliográfica e documental, de forma complementar. A pesquisa bibliográfica constituiu a base teórica, sendo desenvolvida a partir da análise de livros, artigos científicos, dissertações e trabalhos acadêmicos voltados ao multilateralismo, à geopolítica, à soberania, à governança ambiental e à Pan-Amazônia.

O conjunto metodológico utilizado permitiu sustentar o diálogo crítico entre autores de diferentes campos, com uma abordagem interdisciplinar. A relevância do estudo justifica-se tanto do ponto de vista teórico, ao contribuir para o debate sobre a reconfiguração da ordem internacional e os formatos de governança ambiental, quanto do ponto de vista prático, ao oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas voltadas à proteção de um dos biomas mais estratégicos do planeta.

Do ponto de vista teórico, busca-se contribuir para o debate sobre governança ambiental e multilateralismo ao propor uma leitura da Pan-Amazônia como área em que a crise do multilateralismo se manifesta intensa. Em vez de tratar a proteção amazônica oriunda única e exclusivamente como desdobramento de compromissos ambientais, sustenta-se que sua análise exige atenção às assimetrias de poder, às tensões de soberania e às capacidades de concertação entre os próprios Estados amazônicos. Nessa perspectiva, articula-se a crise do multilateralismo,



a geopolítica e a cooperação regional para demonstrar que a preservação ambiental amazônica também depende de mecanismos politicamente situados e ancorados na região.

Para responder à questão norteadora, é necessário compreender de que modo a crise contemporânea do multilateralismo afeta a capacidade de coordenação internacional em temas oblíquos, como a área ambiental, com uma retomada histórica. Após, aborda-se a transversalidade do meio ambiente na política internacional, quando se trata sobre o tratamento da Pan-Amazônia. Com a construção realizada nas duas seções, ocorre a inserção da Pan-Amazônia como objeto de cooperação multilateral; por fim, as considerações finais da pesquisa.

CRISE DO MULTILATERALISMO E A RECONFIGURAÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL

Antes de adentrar propriamente à crise do multilateralismo, é preciso reconstruir sua trajetória em perspectiva histórica, pois, para identificar como sua crise contemporânea compromete a capacidade de respostas cooperativas a problemas ambientais complexos, há de se examinar e compreender como se chegou ao status atual. Isso porque, enquanto forma de organização das relações internacionais, o multilateralismo antecede a conceituação e a consolidação ocorridas no século XX.

Em retrospectiva, as raízes estão fincadas nos tratados da Paz de Vestfália, que puseram fim às lutas que envolveram a Europa por trinta anos e que, além de conceberem o princípio da soberania clássica, a igualdade entre os Estados em plano internacional e a não-interferência em demais Estados e suas políticas internas, também trouxeram a gênese do que vem a ser conceituado, ainda que não se tenha criado, à época, nenhuma instituição multilateral permanente.

Embora a Paz de Vestfália seja frequentemente citada como o marco de transição para uma política de negociação entre múltiplos atores, é somente no Congresso de Viena (1814-1815) que se abre um arranjo de concertação entre as potências europeias. O Concerto Europeu não foi universal, tampouco inclusivo, mas, mesmo assim, sua operação seguia uma lógica multilateralista. A ordem era estabilizada via consultas e decisões coletivas, ainda que esse processo ficasse restrito a um círculo limitado de atores (Squeff, 2022, p. 6).



Após a Primeira Guerra Mundial, em 1919, idealizou-se a Liga das Nações e, desencadeada a Segunda Guerra Mundial, há um fracasso porque houve uma incapacidade de alcançar seus objetivos e consequente extinção em 1942 (Fonseca Júnior; Uziel, 2022, p. 4). Ainda assim, a Liga deixou um legado porque afirmou a legitimidade da ação coletiva aos problemas de segurança internacional. A partir de 1945, o multilateralismo é consolidado como um princípio, ou abordagem, nas relações internacionais.

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) institucionalizou a cooperação entre Estados em bases universais, combinando objetivos de segurança, promoção dos direitos humanos e desenvolvimento econômico e social (Fonseca Júnior; Uziel, 2022, p. 13). Por meio dessa retomada histórica, entende-se que o multilateralismo esteve condicionado, já em suas raízes, por relações de poder e por diferentes graus de institucionalização.

Isso é demonstrado quando, em paralelo na década de 1940, a partir da arquitetura econômica de Bretton Woods, com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, bem como, posteriormente, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), foi estabelecido um sistema multilateral econômico. O arranjo refletia a tentativa de evitar a repetição dos colapsos econômicos e políticos do período entreguerras, por meio de regras comuns, previsibilidade e coordenação macroeconômica, sob liderança das potências centrais, no caso, capitaneado pelos Estados Unidos da América (EUA).

Ruggie (1992, p. 571) sugere que o multilateralismo é “uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios de conduta ‘generalizados’”⁴, e, por princípios generalizados, entende-se que são aqueles que vão especificar a conduta para uma ampla gama de ações, desconsiderando os interesses particulares ou as necessidades estratégicas específicas. Tem-se, então, que o multilateralismo, além da cooperação entre múltiplos atores, caracteriza-se também por princípios gerais, abstratos e não discriminatórios, com forma distinta do unilateralismo e de arranjos bilaterais ou *ad hoc*.

A partir dessa concepção, o multilateralismo pós-1945 pode ser compreendido como um sistema de normas, instituições e procedimentos, ancorado na centralidade do Estado, na crença,

⁴ Tradução livre de: *is an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of “generalized” principles of conduct.*



na cooperação como meio de redução de custos de transação e na legitimação da liderança das grandes potências por meio de regras compartilhadas (Fonseca Júnior; Uziel, 2022, p. 13). Contudo, esse sistema detém assimetrias de poder, tendo em vista a distribuição desigual de votos, a estrutura hierárquica dos processos decisórios e a definição seletiva de agendas, que refletem, desde o início, os interesses e prioridades dos países centrais.

Ainda assim, durante décadas, o multilateralismo manteve certo grau de legitimidade, sustentado pela percepção de que a cooperação produzia benefícios difusos e previsíveis, inclusive para países periféricos e semiperiféricos (Fonseca Júnior; Uziel, 2022, p. 13). Tal percepção passa a se deteriorar a partir do final do século XX, sendo a gênese do diagnóstico de que há uma crise do multilateralismo (Souto Maior, 2004, p. 166). Importa trazer que não se trata de um colapso súbito das instituições; é um processo gradual de erosão de legitimidade, eficácia e capacidade de coordenação.

Os fatores que contribuíram, e ainda contribuem, para o enfraquecimento estão na incapacidade das organizações multilaterais de responder a crises globais, vide a Pandemia de Covid-19, o aumento das assimetrias decisórias e o uso instrumental das instituições por parte de Estados com maior poder relativo (Almeida; Campos, 2020, p. 17). Em chave aplicada ao problema examinado na presente pesquisa, aponta-se que a existência formal de arranjos multilaterais não assegura, por si só, a coordenação efetiva em torno de temas comuns, sobretudo quando há tensão por conveniências estratégicas e disputas de poder.

Nesse contexto, enfatiza-se uma possível transformação do multilateralismo, que, como apontado por Morse e Keohane (2014, p. 385), é um multilateralismo contestado, no qual se tem um declínio acentuado por disputas protagonizadas por diferentes atores que utilizam e contestam instituições multilaterais para promover seus interesses:

As estratégias de multilateralismo contestado, adotadas por Estados, instituições multilaterais e atores não estatais, utilizam práticas multilaterais formais e informais para desafiar as instituições multilaterais estabelecidas. Elas oferecem maneiras de promover mudanças políticas e institucionais bastante distintas das políticas unilaterais ou bilaterais concebidas para desafiar e alterar o *status quo* (Morse; Keohane, 2014, p. 386)⁵.

⁵ Tradução livre de: *Strategies of contested multilateralism, pursued by states, multilateral institutions, and non-state actors, use formal and informal multilateral practices to challenge established multilateral institutions.*



A noção da teoria do multilateralismo contestado é particularmente útil para este estudo porque auxilia no entendimento acerca da dificuldade de coordenação. Isto é, a contestação à ordem multilateral não ocorre, única e exclusivamente, por meio do abandono das instituições. São estratégias de deslocamento que afetam a estrutura e, em suas pesquisas, Morse e Keohane (2014, p. 392) identificaram duas formas de afetamento, sendo o regime *shifting*, no qual disputas são transferidas para fóruns mais favoráveis a interesses específicos; e a criação de regimes concorrentes, que coexistem com instituições estabelecidas, enfraquecendo sua autoridade.

Para Morse e Keohane (2014, p. 392), “o resultado é uma mudança na configuração das instituições multilaterais, muitas vezes levando a, ou expandindo e reforçando, complexos de regimes em oposição a regimes internacionais integrados”⁶. Nesse processo, as disputas hegemônicas constituem a essência desse processo, haja vista que a reconfiguração da ordem internacional está associada ao deslocamento gradual do eixo de poder econômico e político, em especial com a ascensão da China como potência.

Enquanto os EUA, historicamente, atuaram como arquitetos e garantidores das instituições multilaterais do pós-1945, a China desenvolveu uma estratégia mais ambígua, que combinou participação ativa em organizações existentes com a criação de arranjos alternativos. Heldt, Schmidtke e Oswald (2025, p. 900), ao examinarem o comportamento chinês nas instituições econômicas globais, afirmam que a China não pode ser caracterizada nem como uma potência plenamente revisionista, nem como mera defensora do *status quo*. Em vez disso, adota uma estratégia denominada de “multilateralismo à la carte”, na qual diferentes formas de engajamento coexistem.

No plano latino-americano, a reconfiguração da ordem internacional tem sido analisada a partir do dilema entre multilateralismo e unilateralismo, conforme destaca Raúl Bernal-Meza (2005). Para o autor, países caracterizados por menor capacidade relativa de poder dependem estruturalmente do funcionamento de instituições multilaterais para ampliar suas margens de autonomia e projeção internacional (Bernal-Meza, 2005, p. 1). Contudo, a dependência torna-se problemática quando as instituições passam a refletir os interesses das potências centrais, pois,

⁶ Tradução livre de: *The result is a change in the configuration of multilateral institutions, often leading to, or expanding and reinforcing, regime complexes as opposed to integrated international regimes.*



para Bernal-Meza (2005, p. 10), o multilateralismo, ao mesmo tempo em que pode legitimar a liderança hegemônica, também se torna vulnerável a práticas unilaterais quando essa liderança entra em crise.

Mello (2011, p. 15) reforça esse diagnóstico ao examinar a atuação do Brasil em um multilateralismo contemporâneo com tendência seletiva, no qual os Estados participam ativamente de determinados fóruns e regimes, ao mesmo tempo em que relativizam compromissos em outros. A seletividade reflete a fragmentação da ideia de governança global, com valorização de um multilateralismo menos universal e mais instrumentalizado, com a adesão a regras e princípios condicionada por cálculos estratégicos de curto e médio prazo.

Nesse sentido, a falência dos ideais de promoção de um universalismo abrangente, consensual, homogêneo e de alcance global não necessariamente exclui toda e qualquer possibilidade de constituição de regimes multilaterais, eventualmente diversos, heterogêneos e fragmentados em arenas variadas, muito embora a tendência à seletividade dos atores (bem como dos temas incorporados à agenda internacional) coloque em questão a própria definição de seu princípio fundamental (Mello, 2011, p. 16).

Relevante apontar que, assim como o multilateralismo contestado, a seletividade e a instrumentalização do multilateralismo manifestam-se por meio de ações como o bloqueio deliberado de decisões em fóruns multilaterais, a criação de instituições paralelas, a utilização estratégica de mecanismos de solução de controvérsias e a recusa seletiva ao cumprimento de normas previamente acordadas. Essas práticas corroem os princípios generalizados que, segundo Ruggie (1992, p. 573), constituem o núcleo do multilateralismo, substituindo-os por uma lógica de conveniência e poder relativo.

Os impactos dessa crise sobre agendas globais transversais são evidentes na área ambiental em virtude de mudanças climáticas, perda de biodiversidade e degradação de ecossistemas, que exigem, por sua própria natureza, respostas coletivas e coordenadas. No entanto, a fragmentação do multilateralismo e a intensificação das disputas hegemônicas têm dificultado na construção de consensos robustos. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ao lançar o relatório Construir um Novo Futuro, destaca, sobre a crise multidimensional contemporânea, que



a incapacidade de articular respostas coordenadas aprofunda desigualdades e limita a eficácia das políticas ambientais, especialmente em regiões periféricas (CEPAL, 2020, pp. 18-19).

Sob tais aspectos, a crise do multilateralismo é uma parcela da reconfiguração da ordem internacional em curso, sem caracterizar um processo de declínio linear. O processo envolve redistribuir poder e contestar as normas que sustentaram a estrutura pós-1945. Para pautas intersectoriais, a exemplo da ambiental, o contexto pressupõe que a eficácia das respostas dependerá da capacidade do Estado de articular cooperação em um sistema político que está sob contestação. Consequentemente, olhar para a Pan-Amazônia para além da questão de preservação ambiental; trata-se de uma região estratégica ligada às (re)configurações em curso.

QUESTÃO AMBIENTAL E SUA TRANSVERSALIDADE NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Entendidas as bases do multilateralismo, importou realizar uma análise da transversalidade da questão ambiental, abordando-se a preservação da Pan-Amazônia, a qual não deve ser tratada como matéria exclusivamente doméstica nem deslocada, sem mediações, para estruturas distantes das dinâmicas regionais. Nesse sentido, a obra *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, publicada em 1962, associada aos seus impactos na política ambiental dos EUA, provocou repercussões ainda na gênese dos movimentos ambientalistas em diversos países, e foi um marco relevante no incremento da consciência ambiental a nível internacional.

Pode-se inferir pela simultaneidade dos processos de alargamento do conceito de segurança e o desenvolvimento da consciência do vetor ambiental, possibilitando que o aspecto ambiental fosse considerado no rol de ameaças no quadro da segurança internacional (Dos Santos, 2021, p. 29). Em sua publicação na *Foreign Affairs*, Mathews (1989, p. 165) alertou para a importância de redefinir o conceito de segurança internacional e destacou que se fazia relevante incluir questões de demografia, recursos naturais e meio ambiente no escopo do referido conceito, que era tradicionalmente restrito à dimensão militar.

Para Mathews (1989, p. 165), havia uma tendência de crescimento populacional com, consequentemente, ampliação das pressões por recursos naturais, como água, florestas e petróleo. A partir desse diagnóstico, vê-se uma construção progressiva da temática ambiental



como objeto da agenda internacional, inicialmente de forma incipiente nos anos de 1960, que se encorpa na década de 1980 e alcança maior visibilidade e protagonismo na década seguinte.

Prova do fato é que a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da ONU publicou, em 1988, o relatório intitulado *Nosso Futuro Comum*, também denominado Relatório de Brundtland. O documento foi responsável por inserir definitivamente a temática ambiental na pauta internacional e, a partir daí, o espaço requerido pelo tema apenas se ampliou. O referido relatório apontava para a possibilidade de uma relação de causa e efeito entre demandas sobre o meio ambiente, tensões políticas e conflitos (Dos Santos, 2021, p. 30)

Não por acaso o relatório alertou, na época, sobre esses riscos de forma categórica como se transcreve abaixo:

Um enfoque de conjunto da segurança nacional e internacional deve transcender a importância tradicional atribuída ao poderio militar e à competição bélica. As verdadeiras fontes de insegurança incluem também o desenvolvimento não durável, cujos efeitos podem ampliar e aprofundar os conflitos tradicionais (CMMAD, 1991; p. 290).

Barros-Plataiu, Varella e Schleicher (2004, p. 106) esclarecem que o meio ambiente introduziu um tipo específico de problema político porque rompeu com a separação existente entre o espaço físico e o espaço socialmente construído, que consiste em uma distinção entre “Terra” e “Mundo”. Isto é, a crise ambiental emerge da incongruência entre os limites biofísicos do planeta e as formas políticas, econômicas e sociais que regem a vida internacional e, nessa perspectiva, o meio ambiente configura-se como um problema transfronteiriço.

Isto é, os impactos ambientais ignoram as fronteiras territoriais de um Estado-nação e escapam ao controle de políticas nacionais isoladas. Afinal, tentar restringir às fronteiras estatais fenômenos como mudanças climáticas, poluição atmosférica e degradação de ecossistemas soa artificial em virtude da ocorrência em múltiplas escalas, conforme apontam Barros-Plataiu, Varella e Schleicher (2004, p. 118). A natureza transfronteiriça altera o debate para o campo da tomada de decisões coletivas, uma vez que o que é decidido em um país produz externalidades que incidem sobre outros.

Contudo, não é suficiente apenas o reconhecimento dessa dimensão porque não se eliminam as assimetrias existentes na política ambiental internacional. Pelo contrário, Ribeiro (2002, p. 82)



diz que a ordem ambiental internacional é construída a partir de um sistema interestatal marcado pela desigual distribuição de poder, de riqueza e de capacidade de intervenção em outros países. Também se vê que os países que historicamente mais contribuíram para a degradação ambiental não são necessariamente aqueles que sofrem seus efeitos mais severos.

A compreensão dos conflitos que atravessam as negociações ambientais multilaterais aponta para as assimetrias e, na tentativa de acomodá-las, resultou na formulação do princípio da “responsabilidade comum, porém diferenciada”. A referida responsabilidade reconhece que todos os Estados compartilham a responsabilidade pela proteção ambiental, embora a responsabilidade deva ser diferenciada em função das contribuições históricas para a degradação ambiental e das capacidades nacionais de resposta. Ainda que represente um avanço normativo, o princípio não eliminou os conflitos distributivos que atravessam a governança ambiental global.

Portanto, entende-se que a transversalidade política da questão ambiental exige que as visões se voltem às diferenças de prioridade. No Sul Global⁷ e em países em desenvolvimento, as crises ambientais representam uma ameaça imediata à segurança humana, à estabilidade social e à própria sobrevivência territorial. Em contrapartida, as potências centrais costumam enquadrar as mudanças climáticas e a transição energética como custos a serem associados à competitividade econômica e à autonomia nacional. Como notam Almeida e Campos (2020, p. 21), essa divergência de percepções é, ao mesmo tempo, técnica e política, refletindo as posições ocupadas na hierarquia internacional.

Ao analisarem a atuação da Organização Mundial da Saúde durante a pandemia de Covid-19, Almeida e Campos (2020) utilizam o conceito de sistema-mundo para esclarecer que as crises globais tendem a expor, de forma amplificada, as assimetrias estruturais do sistema interestatal. Esse argumento é particularmente relevante para o campo ambiental, em que a eficácia da cooperação internacional depende da capacidade de articular interesses divergentes em um contexto de competição geopolítica crescente.

⁷ Sul Global é um conceito político, geopolítico, e que pode envolver, por exemplo, estados situados no Norte Global, no hemisfério norte geográfico. Para citar dois aqui, Rússia e China frequentemente são considerados países do Sul Global, países líderes do Sul Global, embora não estejam localizados geograficamente no hemisfério sul, na metade sul do planisfério, do mapa-múndi.



Dias (2022, p. 60), ao analisar a Conferência de Estocolmo de 1972 para a política externa e ambiental do Brasil, ilustra que a posição brasileira naquele momento foi marcada por uma defesa da soberania e do direito ao desenvolvimento econômico, em um contexto de milagre econômico. Longe de significar rejeição da pauta ambiental, a postura refletiu a percepção de que as restrições ambientais poderiam operar como mecanismos indiretos de contenção do desenvolvimento dos países periféricos. Lago (2007, p. 139-142) faz uma leitura de que a posição permanece presente, sob diferentes formas, pois:

No auge do regime militar, o Brasil, portanto, defendeu uma agenda que, nos anos subsequentes, provaria ser adequada a um país democrático. Alguns setores do ambientalismo brasileiro apontam para a atitude do Brasil em Estocolmo como um erro histórico: o Brasil ajudou a bloquear a agenda ambiental pelo temor à criação de instrumentos que legitimassem a diminuição da soberania, temor que só se justificava pelos abusos que eram cometidos pelo Governo, principalmente na área de direitos humanos. Essa análise estaria baseada no princípio de que a agenda proposta pelos países ricos era “progressista”. Em retrospecto, no entanto, é indiscutível que as soluções propostas pelos países ricos em 1972 se revelaram muito mais incorretas e pouco democráticas do que a luta dos países em desenvolvimento para que a agenda ambiental fosse inserida no contexto mais amplo do desenvolvimento (Lago, 2007, p. 142).

As limitações das respostas nacionais isoladas expõem clivagens na política ambiental internacional, pois, ainda que as políticas internas sejam necessárias para mitigar os impactos negativos, elas esbarram em um teto estrutural. A sua eficácia tende à limitação quando não articulada a esforços coletivos e Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 102) defendem que a “gestão coletiva da crise ambiental, uma vez que os problemas que constituem esta crise perpassam as tradicionais fronteiras territoriais dos Estados nacionais e demandam uma ação conjunta de todos os atores envolvidos”.

Contudo, a cooperação multilateral no campo ambiental não se desenvolve de forma linear nem isenta de contradições. Garcés (2024, p. 90) argumenta que, apesar de normas alcançadas pelas Nações Unidas, como o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a governança ambiental permanece marcada por dificuldades de coordenação e lacunas de implementação, pois “a eficácia da ONU é [...] prejudicada pela fragmentação, pelos desafios de coordenação e por uma lacuna substancial na implementação, que, em conjunto, representam



obstáculos consideráveis à transformação de metas ambiciosas em resultados concretos”⁸ Essa constatação reforça a ideia de que a multiplicação de instituições e acordos não garante, por si só, maior eficácia política.

Borim-de-Souza *et al.* (2023, p. 14) questionam a crença de que arranjos colaborativos entre Estado, mercado e sociedade civil seriam soluções para falhas de governança, pois, para os autores, surgem riscos de deslocamento de responsabilidades públicas e de enfraquecimento da legitimidade democrática. A transversalidade da questão ambiental manifesta-se, ainda, na sua crescente associação a temas como prestígio e *status* internacional, que Buarque (2024, p. 197) trata como a projeção de *status*, mediante a política ambiental, por atores do sistema internacional.

O que se reconhece é que existe uma centralidade internacional da questão ambiental, no entanto, a escala regional amazônica se torna relevante como possível espaço de coordenação mais próximo das condições efetivas dos Estados envolvidos. Devido à natureza transfronteiriça e às prioridades divergentes dos Estados, a cooperação multilateral pode constituir pressuposto mínimo para a proteção ao meio ambiente e, pela cooperação ocorrer em um cenário de assimetrias de poder e de disputas estratégicas, a análise exige recortes regionais específicos, abordados a seguir.

PAN-AMAZÔNIA COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO MULTILATERAL

A Pan-Amazônia se estende por nove países da região, correspondendo a 6,9 milhões de km², maior bioma do mundo, de magnitude representativa e de grande complexidade. Previsto na Constituição de 1988, a Amazônia, também chamada de Amazônia Legal, é da mesma forma o maior bioma brasileiro, com uma área equivalente a 4.196.943 km², localizada no centro da América do Sul. Em seu território está mais de 30% da biodiversidade da Terra. É a maior floresta tropical do globo (equivalente a 15 países europeus), com 3,52 milhões de km² de vegetação nativa; em relação à vegetação é o maior ecossistema do mundo, com florestas tropicais e

⁸ Tradução livre de: *the UN's efficacy is significantly hampered by fragmentation, coordination challenges, and a substantial gap in implementation, which together pose significant obstacles to transforming ambitious goals into concrete outcomes.*



campos, onde existem cerca de 2.500 espécies de árvores e de 30 mil de plantas, das 100 que existem na América do Sul (IBGE, 2011).

O bioma também é considerado a maior floresta tropical e bacia hidrográfica do mundo, conta com 7,8 milhões de quilômetros quadrados distribuídos entre nove Estados Nacionais, ressalvando que um deles de fora do continente. As dimensões indicam que a área da referida região equivale a 60% da superfície da América Latina, e que o Brasil é o detentor da maior parte de todo esse fabuloso território, de sorte que o País possui 67,8% da área total (Penna Filho, 2013, p. 94). Portanto, condensa, em um mesmo espaço territorial, as tensões que atravessam o multilateralismo em crise.

Analisar biomas que existem somente em território nacional, como a Caatinga, permite que se trabalhe a partir de uma agenda relativamente delimitada. Já a Pan-Amazônia constitui-se como uma arena na qual se sobrepõem disputas e interesses de naturezas distintas. Por ser vasta e politicamente sensível, a região detém uma complexidade que demanda articulação entre poder, soberania e governança. Essa combinação de características a transforma em um campo empírico privilegiado para observar os limites da cooperação multilateral no século XXI.

A complexidade amazônica não pode ser apreendida por meio de leituras naturalizantes ou despolitizadas, que tendem a reduzir a região a uma abstração ecológica desvinculada de suas dinâmicas históricas e territoriais. A perspectiva geopolítica proposta por Becker (2005, 73) permite deslocar o debate para um plano no qual a Amazônia é compreendida como espaço estratégico moldado por decisões políticas, projetos estatais e disputas de poder.

A Amazônia, o Brasil, e os demais países latino-americanos são as mais antigas periferias do sistema mundial capitalista. Seu povoamento e desenvolvimento foram fundados de acordo com o paradigma de relação sociedade-natureza, que Kenneth Boulding denomina de economia de fronteira, significando com isso que o crescimento econômico é visto como linear e infinito, e baseado na contínua incorporação de terra e de recursos naturais, que são também percebidos como infinitos. Esse paradigma da economia de fronteira realmente caracteriza toda a formação latino-americana (Becker, 2005, p. 72).

Becker (2005, p. 72) explica que “não se trata mais apenas de conflito pela terra; é o conflito de uma região em relação às demandas externas”. Essa análise busca o rompimento com visões que tratam a Amazônia como um cenário passivo, evidenciando que, de fato, é uma fronteira ativa, permanentemente reconfigurada por fluxos econômicos e infraestruturais. Ao longo do



século XX, a incorporação da Amazônia aos projetos nacionais de desenvolvimento consolidou o papel do Estado como principal agente de ordenamento territorial, ao mesmo tempo em que abriu espaço para a atuação de atores privados e transnacionais.

Lida à luz do problema de pesquisa, a abordagem geopolítica permite compreender que a cooperação amazônica deve ser situada em um território marcado por projetos estatais, disputas distributivas e resistências a formas externas de enquadramento político da floresta. Isto é, o contexto histórico explica por que a região passou a ser associada a discursos de soberania e segurança nacional e seria um erro crasso submeter a Amazônia a uma narrativa simplista, que a considere somente como um espaço a ser protegido ou, então, explorado e esgotado.

Ocupar, controlar e integrar essas terras são atos a serem percebidos como afirmação de poder pelo Estado e busca-se compreender essa lógica para que se explique as resistências a propostas externas que soem, mesmo que de longe, como forma de tutela internacional. A própria noção de Pan-Amazônia ilustra essa complexidade porque o bioma está dividido entre oito Estados soberanos e a Guiana Francesa. É justamente essa pluralidade de jurisdições, interesses e prioridades que torna a Pan-Amazônia o foco da presente pesquisa.

Dentro de suas fronteiras, cada Estado exerce controle sobre sua parcela, dita suas prioridades de desenvolvimento e mobiliza discursos que legitimem suas políticas internas e externas. O resultado é um paradoxo em que a cooperação é necessária, mas politicamente difícil, pois exige coordenação entre interesses heterogêneos. Veja-se que nem mesmo entre países geograficamente vinculados ao mesmo bioma a coordenação é simples e é nesse ponto que a análise de Merino (2025) se torna particularmente curiosa.

Ao examinar a Amazônia à luz dos debates sobre *international commons*, Merino (2025, p. 245) aponta que a região ocupa uma posição ambígua no imaginário jurídico-político internacional porque não é reconhecida como patrimônio comum da humanidade, tampouco pode ser tratada como questão puramente doméstica, dadas as múltiplas externalidades associadas às decisões tomadas em seu interior. Isto é, “ao contrário do conceito de patrimônio comum, a ideia de



‘interesse comum’ indica que todos os Estados têm interesse na proteção ecológica, e não na internacionalização da propriedade dos recursos”⁹ (Merino, 2025, p. 249).

Apesar de fragmentação, o interesse internacional pela Pan-Amazônia intensificou-se nas últimas décadas. A região passou a ser inserida em agendas globais diversas, que articulam meio ambiente, economia política, infraestrutura, energia e segurança. Esse interesse, entretanto, não é homogêneo nem isento de disputas. Como já advertia Becker (2005, p. 78-9):

Trata-se de uma nova escala para pensar e agir na Amazônia. Esse dado é importante por múltiplas razões. Primeiro, porque a união dos países amazônicos pode fortalecer o Mercosul e, de certa maneira, construir um contraponto nas relações com a Alca e com a própria União Européia. Em segundo lugar, para ter uma presença coletiva e uma estratégia comum no cenário internacional, fortalecendo a voz da América do Sul. Em terceiro lugar, porque é fundamental para estabelecer projetos conjuntos quanto ao aproveitamento da biodiversidade e da água, inclusive nas áreas que já possuem equipamento territorial e intercâmbio, como é o caso das cidades gêmeas localizadas em pontos das fronteiras políticas.

O discurso ambiental deve ser analisado criteriosamente, pois, se operar como linguagem legitimadora de interesses estratégicos externos à América Latina, torna-se um discurso que reforça a assimetria de poder entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. Quando se rejeita o discurso de internacionalização da Amazônia, não se trata de uma rejeição à cooperação em si. Contesta-se a estratégia formulada a partir dos olhos do Norte Global, que faz com que ocorra um deslocamento do debate ambiental para o campo da segurança internacional.

Macedo (2021, p. 9) esclarece que esse movimento constrói uma narrativa de ameaça existencial que amplia o escopo da ação internacional, a partir de uma “percepção de uma ameaça existencial’ (a devastação da Amazônia) ‘contra um objeto de referência’ (o futuro da humanidade)”. Essa formulação evidencia o peso político do discurso, ao associar diretamente a Amazônia a riscos globais de grande magnitude.

As ingerências externas sobre a Pan-Amazônia se manifestam para além do plano discursivo. Elas operam mediante instrumentos econômicos que realizam a imposição de padrões, condições de financiamento climático e exigências de conformidade a normas internacionais. Essas

⁹ Tradução livre de: *Unlike the concept of common heritage, the idea of ‘common concern’ indicates that all states have an interest in ecological protection rather than an internationalization of ownership of resources.*



ferramentas funcionam como canais indiretos de influência sobre como o Estado usa o seu território. No caso amazônico, o que se expõem é a assimetria da cooperação multilateral, que beneficia atores dotados de maior capital financeiro em detrimento de quem detém a floresta.

Nesse cenário, mecanismos regionais como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) se materializam como tentativa de consolidar uma resposta coletiva que preserve a soberania regional frente a pressões externas. Sua existência sinaliza a disposição dos países amazônicos em cooperar, mas também escancara os limites dessa cooperação com a baixa institucionalização.

Ausentes os mecanismos decisórios vinculantes, bem como a dependência da vontade política dos Estados-membros, incorrem-se em uma capacidade de atuação restrita. Mesmo diante dessas adversidades, a OTCA afirma e dá relevo à soberania individualizada ao oferecer um espaço de coordenação diplomática necessário para reduzir a dispersão regional. Dos Santos e Ribas (2024, p. 33) tecem que

A OTCA pode proporcionar um espaço de diálogo e cooperação, permitindo a troca sistemática de informações, a assimilação de práticas bem-sucedidas e a formulação de estratégias alinhadas em âmbito regional. O posicionamento coletivo fortalece a soberania dos estados membros frente aos óbices da arena internacional, que exigem severa vigilância, especialmente diante da crescente atenção direcionada à Amazônia.

A análise da Pan-Amazônia permite, assim, questionar explicações que atribuem o fracasso do multilateralismo ambiental à ausência de conhecimento técnico ou de consenso científico. O que está em jogo na região não é desconhecimento porque as disputas em torno da Amazônia envolvem escolhas distributivas e modelos concorrentes de ordem global. É por reunir de forma concentrada esses elementos que a Pan-Amazônia se afirma como estudo de caso do multilateralismo ambiental.

Deslocado o debate abstrato sobre cooperação multilateral para a análise concreta da Pan-Amazônia, o que se pretendeu foi lançar luz aos impasses do multilateralismo ambiental, de modo a evidenciar a região como uma arena estratégica, na qual se confrontam projetos de poder e discursos. Por se tratar de um território disputado e politicamente sensível, busca-se, na sequência, compreender os desafios da cooperação multilateral no século XXI.



LIMITES E POSSIBILIDADES DO MULTILATERALISMO AMBIENTAL NA PAN-AMAZÔNIA

Compreendido que a Pan-Amazônia constitui um campo empírico sensível para a avaliação do multilateralismo ambiental, uma vez que nela se condensam tanto as promessas e quanto as fraturas da cooperação, cumpre examinar com maior detenção os fatores que condicionam a viabilidade de estratégias regionais de preservação. A natureza transfronteiriça dos problemas associados ao bioma parece, à primeira vista, aponta para a necessidade de respostas multilaterais; entretanto, a incidência de assimetrias de poder, interesses estratégicos extrarregionais, diferenças entre os próprios Estados amazônicos e a limitada institucionalização dos mecanismos existentes impõe cautela a qualquer formulação linear sobre o tema.

Assim, esta seção não parte da premissa de que o multilateralismo ambiental regional seja, por si, suficiente em isolado para responder aos desafios da Pan-Amazônica, tampouco adota a visão cética que o descarte como instrumento irrelevante. O que se busca é examinar em que condições a cooperação regional pode adquirir densidade política e institucional bastante para operar como mecanismo de coordenação entre os países amazônicos, sem perder de vista que a região permanece inserida em uma ordem internacional marcada por competição geopolítica, seletividade normativa e disputas em torno de recursos naturais, infraestrutura e soberania.

Portanto, para responder à questão que norteou a presente pesquisa sobre a viabilidade de uma estratégia de preservação ambiental para a Pan-Amazônia com fulcro no multilateralismo, exige-se, antes de tudo, abandonar respostas simplistas. Nem a defesa acrítica da cooperação internacional, nem a rejeição soberanista absoluta, dão conta da complexidade porque se impõe urgência de uma análise realista capaz de reconhecer os limites do multilateralismo ambiental enquanto se identificam as possibilidades condicionadas de ação coletiva.

Nosso país tem hoje um peso econômico internacional e, sobretudo, regional que lhe dá a possibilidade – e em certo sentido lhe cria o dever – de ser mais do que outro participante característico da área de influência de uma grande potência ou do mundo em desenvolvimento em seu conjunto. Alcançar tal desiderato esbarra, porém, em obstáculos vários (Souto Maior, 2004, p. 189).

O primeiro e mais evidente obstáculo ao multilateralismo ambiental na Pan-Amazônia, que reside nas assimetrias de poder entre os Estados que estruturam o sistema internacional. A



cooperação multilateral ocorre em um ambiente hierarquizado, no qual potências centrais exercem influência desproporcional sobre a definição de agendas, normas e mecanismos de financiamento. Em matéria ambiental, tal assimetria é ainda mais visível, pois países e blocos dotados de maior capacidade econômica e tecnológica tendem a projetar seus próprios padrões regulatórios e prioridades estratégicas como se fossem parâmetros universalizáveis, o que, na prática, move o centro decisório para fora das regiões diretamente afetadas.

Durante a Reunião Anual do Fórum Econômico Mundial de 2026 em Davos, o discurso de Mark Carney, primeiro-ministro do Canadá, reforça o entendimento aqui trazido quando afirma que há “uma ruptura na ordem mundial, o fim de uma ficção agradável e o início de uma dura realidade, onde a geopolítica, onde a grande potência, a geopolítica, não está sujeita a limites, a nenhuma restrição”¹⁰ (World Economic Forum, 2026). A afirmação evidencia a crescente centralidade de lógicas estratégicas em detrimento de compromissos multilaterais mais estáveis, o que repercute diretamente sobre a governança ambiental e sobre regiões cuja relevância ecológica se articula com ativos econômicos e territoriais de alta sensibilidade.

Um mundo de fortalezas será mais pobre, mais frágil e menos sustentável. E há outra verdade. Se as grandes potências abandonarem até mesmo a pretensão de regras e valores em prol da busca desenfreada por seu poder e interesses, os ganhos do transacionalismo se tornarão mais difíceis de replicar. Os povos hegemônicos não podem monetizar seus relacionamentos de forma contínua. Os aliados irão diversificar para se protegerem contra a incerteza. Eles contratarão seguros, ampliarão as opções para reconstruir a soberania – soberania que antes se baseava em regras, mas que estará cada vez mais ancorada na capacidade de resistir à pressão. Esta sala sabe que isto é gestão de risco clássica. A gestão de risco tem um preço, mas esse custo de autonomia estratégica, de soberania, também pode ser partilhado¹¹ (World Economic Forum, 2026).

Aplicado à Pan-Amazônia, esse diagnóstico sugere que a cooperação ambiental não pode ser analisada fora do quadro mais amplo de reconfiguração da ordem internacional. A floresta, seus recursos e sua posição estratégica tornam-se parte de disputas maiores, nas quais o discurso

¹⁰ Tradução livre de: *a rupture in the world order, the end of a pleasant fiction and the beginning of a harsh reality, where geopolitics, where the large, main power, geopolitics, is submitted to no limits, no constraints.*

¹¹ Tradução livre de: *A world of fortresses will be poorer, more fragile and less sustainable. And there is another truth. If great powers abandon even the pretense of rules and values for the unhindered pursuit of their power and interests, the gains from transactionalism will become harder to replicate. Hegemons cannot continually monetize their relationships. Allies will diversify to hedge against uncertainty. They'll buy insurance, increase options in order to rebuild sovereignty – sovereignty that was once grounded in rules, but will increasingly be anchored in the ability to withstand pressure. This room knows this is classic risk management. Risk management comes at a price, but that cost of strategic autonomy, of sovereignty can also be shared.*



ambiental, embora relevante e necessário, pode ser mobilizado também como instrumento de enquadramento político, econômico e normativo. Nesse sentido, a questão consiste em identificar quem define os termos dessa preocupação, com quais objetivos e sob quais assimetrias.

Há também que se falar em um segundo limite relacionado, que decorre justamente dos interesses estratégicos externos que atravessam a Amazônia. O discurso ambiental opera como linguagem legitimadora de interesses relacionados ao acesso a recursos naturais, à definição de cadeias produtivas e à projeção de influência. Carney (WEF, 2026) afirma que “não devemos permitir que a ascensão do poder coercitivo nos impeça de perceber que o poder da legitimidade, da integridade e das regras permanecerá forte, se optarmos por usá-los em conjunto”¹².

Um terceiro gargalo do multilateralismo ambiental reside na própria debilidade institucional dos arranjos existentes. O caso da OTCA evidencia essa fragilidade porque há uma baixa capacidade decisória e a organização opera com recursos escassos e dependência excessiva da vontade política de seus membros. Ou seja, embora a OTCA seja um marco conceitual de cooperação regional, sua atuação fática é limitada, restringindo-se à diplomacia, com baixa implementação de políticas de fato.

Por último, chega-se ao conflito entre soberania e cooperação, que pode ser considerando um dos limites mais sensíveis do multilateralismo ambiental na Pan-Amazônia. Para funcionar, o multilateralismo pressupõe algum grau de coordenação e, em certos casos, de limitação voluntária da autonomia estatal. No entanto, a soberania territorial ocupa dentre as falas principais, pois se associa à segurança, à identidade e ao desenvolvimento nacionais e qualquer proposta de cooperação que seja percebida como ameaça a esse núcleo, tende a encontrar resistência.

A tensão entre soberania e cooperação, todavia, não deve ser lida de forma simplista. Em abstrato, a cooperação regional pode ser apresentada como extensão racional da defesa de interesses comuns; na prática, porém, qualquer mecanismo de coordenação tende a ser avaliado pelos Estados também a partir de seus possíveis efeitos sobre margens de autonomia decisória. Isso é particularmente relevante em uma região historicamente vinculada a projetos de integração territorial, segurança e afirmação do poder estatal. Assim, a resistência a certas formas de

¹² Tradução livre de: *We shouldn't allow the rise of hard power to blind us to the fact that the power of legitimacy, integrity and rules will remain strong, if we choose to wield them together.*



cooperação não decorre necessariamente de rejeição à pauta ambiental, mas do receio de que instrumentos cooperativos possam, direta ou indiretamente, reconfigurar o controle político sobre recursos, territórios e prioridades nacionais.

Em um cenário marcado pela rivalidade entre grandes potências, Carney (WEF, 2026) discursa que “os países intermediários têm uma escolha: competir entre si por favores ou unir-se para criar um terceiro caminho com impacto”. Reconhecer os limites à cooperação não implica decretar a inviabilidade do multilateralismo. Significa, sim, identificar possibilidades condicionadas de cooperação, ancoradas em realismo político. É aqui que a concertação regional apresenta vantagens em relação ao multilateralismo global, pois, embora não elimine as assimetrias de poder, pode mitigá-las ao permitir a articulação de posições comuns frente a atores externos e a defesa de interesses compartilhados.

No caso amazônico, a concertação regional assume dupla função; sendo a função defensiva, por reduzir a dispersão dos países diante de pressões externas, e a afirmativa, por permitir a construção de agendas mais compatíveis com as realidades e prioridades da região. Ainda que limitados, os mecanismos regionais tornam-se condição para qualquer multilateralidade viável na região. Sem narrativa própria e prioridades compartilhadas, os países da região reagem separadamente às pressões externas, o que enfraquece sua posição coletiva e a construção de uma agenda amazônica comum não intenta pela homogeneização de interesses, visando, na realidade, identificar denominadores mínimos que sustentem a cooperação.

O exame dos limites e das possibilidades do multilateralismo ambiental na Pan-Amazônia permite, assim, afastar tanto leituras excessivamente normativas, que presumem a cooperação como decorrência natural da centralidade ecológica da região, quanto perspectivas céticas que a reduzem a mera retórica diplomática. Entre esses extremos, o que se delineia é um quadro de viabilidade condicionada, no qual a cooperação regional adquire maior consistência quando amparada por institucionalidade minimamente robusta, prioridades compartilhadas e capacidade política de resistir à dispersão provocada por interesses externos e assimetrias intrarregionais.

Isso porque qualquer agenda eficaz deve nascer na região para que possa refletir suas especificidades e realidades locais, rejeitando a importação acrítica de sistemas. Sozinho, o multilateralismo ambiental não oferece desenlace suficiente nem neutro, sobretudo quando



consideradas as assimetrias de poder. Ainda assim, não deve ser descartado, haja vista que, quando articulado à concertação regional, ao uso estratégico de regimes multilaterais e a objetivos comuns, opera como um instrumento de preservação ambiental.

Esse quadro reforça a necessidade de compreender o multilateralismo amazônico como processo em disputa, cujos resultados dependem da forma pela qual os países da região constroem mecanismos de coordenação compatíveis com suas realidades políticas, econômicas e estratégicas. É a partir da pesquisa aqui feita que se torna possível, nas considerações finais, retomar a hipótese norteadora e avaliar em que medida a concertação regional constitui alternativa plausível para compatibilizar soberania, desenvolvimento e proteção ambiental na Pan-Amazônia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou demonstrado que a Pan-Amazônia é uma região estratégica para o Brasil e para os demais Estados que a compõem, haja vista que se constitui em uma arena na qual o multilateralismo ambiental é testado empiricamente. Para além de sua riqueza em recursos naturais, existem perspectivas estratégica, política e econômica que interessam diretamente aos países condôminos e às potências centrais. É por isso que a região se torna um ponto focal para qualquer programa de integração e desenvolvimento sul-americano, sendo um elemento necessário para o planejamento estratégico.

A maior visibilidade internacional, acompanhada pela intensificação de um discurso ambientalista questionador da validade da tese da soberania nacional sobre o ecossistema Pan-Amazônico, resultou numa convergência de esforços ainda que incipiente, com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica e a OTCA.

É impossível projetar qualquer futuro para a Pan-Amazônia ignorando a variável ambiental e suas repercussões internacionais. A exploração de recursos naturais e a ocupação do solo têm se ampliado em todos os países da região, sem exceção. Consequentemente, os impactos desse processo deixaram de ser uma “tendência” para se tornarem uma realidade crítica, com efeitos que já transbordam as fronteiras nacionais



O desenvolvimento dos países acarretará na ampliação da busca por recursos naturais, de forma a suportar o referido desenvolvimento, e atender às crescentes demandas de suas populações. A referida condição poderá ensejar possíveis tentativas de imposição de normas internacionais limitadoras da soberania na exploração dos recursos amazônicos pelos países da região.

As citadas tentativas de imposição de limites à soberania ou de uma soberania compartilhada na Pan-Amazônia poderão ser estimuladas por meio de campanhas internacionais, com o emprego intensivo das redes sociais, provocando acentuada repercussão no cenário internacional.

À luz da pergunta de pesquisa formulada acerca da viabilidade de uma estratégia de preservação ambiental da Pan-Amazônia fundada no multilateralismo, conclui-se que tal estratégia é possível, mas condicionada. Não se trata de um multilateralismo universal, abstrato ou despolitizado, tampouco de arranjos que relativizem a soberania dos Estados amazônicos. São as formas de cooperação regional ancoradas em interesses convergentes, em prioridades compartilhadas e em institucionalidade própria.

Fóruns globais amplos, marcados por assimetrias decisórias e disputas hegemônicas, apresentam limitações significativas para responder a problemas ambientais complexos, ao passo que mecanismos regionais oferecem maior capacidade de coordenação política e de construção de agendas compatíveis com as realidades locais. Desse modo, confirma-se a hipótese de que a concertação entre os próprios países amazônicos constitui o caminho mais realista para compatibilizar proteção ambiental, desenvolvimento econômico e afirmação da soberania.

Instrumentos como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, embora ainda frágeis sob o ponto de vista institucional, revelam potencial estratégico ao permitir a articulação de posições comuns, a troca de informações e a formulação de respostas coletivas frente a pressões externas. Seu fortalecimento, com maior densidade normativa, capacidade técnica e continuidade política, apresenta-se como condição necessária para qualquer projeto consistente de governança ambiental na região.

A cooperação não é um fim em si mesma, mas um campo de negociação e a Pan-Amazônia testa os limites do multilateralismo na medida em que revela as condições para sua reconfiguração parcial. Longe de oferecer respostas simples, a preservação ambiental exige estratégias



multilaterais enraizadas em realidades regionais e conscientes das relações de poder que as atravessam.

Ao mesmo tempo, os limites estruturais do multilateralismo não podem ser ignorados. A presença de interesses geopolíticos extrarregionais, a disputa por recursos naturais, as desigualdades de poder e a instrumentalização do discurso ambiental evidenciam que a cooperação internacional ocorre em ambiente competitivo, e não neutro. Nesse cenário, o multilateralismo ambiental deve ser compreendido menos como solução automática e mais como arena de negociação estratégica, na qual os Estados buscam maximizar sua autonomia e proteger seus interesses nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, C. & Campos, R. P. (2020). 'Multilateralismo, ordem mundial e Covid-19: questões atuais e desafios futuros para a OMS', *Saúde em Debate*, 44, pp. 13-39. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042020E401> [Acesso em: 20 dez. 2025]

Barros-Platiau, A. F.,;Varella, M. D. & Schleicher, R. T. (2004). 'Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(2), pp. 100-130. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000200004> [Acesso em: 21 dez. 2025]

Becker, B. K. (2005). 'Geopolítica da Amazônia', *Estudos Avançados*, 19(53), pp. 71-86. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100005> [Acesso em: 20 dez. 2025]

Bernal-Meza, R. (2005). 'Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à ordem mundial em transição', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(1), pp. 1-19. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100001> [Acesso em: 21 dez. 2025]



Borim-de-Souza, R.; Travis, E. F.; Jan-Chiba, J. H. F.; Zanoni, B. L. & Capucho, P. H. P. (2023). 'Parcerias Intersetoriais e Desenvolvimento Sustentável: contra-argumentando o otimismo', Revista de Administração de Empresas, 63(3), pp. 1-22. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020230307x> [Acesso em: 21 dez. 2025]

Buarque, D. (2024). 'Sinal Verde: percepções sobre política ambiental e status do Brasil', CEBRI-Revista, 3(9), pp. 195-214.

Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/142/sinal-verde-percepcoes-sobre-politica-ambiental-e-status-do-brasil> [Acesso em: 20 dez. 2025]

Carson, R. (1964). Primavera Silenciosa. São Paulo: Melhoramentos.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1991). Nosso Futuro Comum. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Santiago: Naciones Unidas, 2020.

Dias, T. S. (2022). 'A Conferência de Estocolmo – 1972 para a Política Externa e Ambiental do Brasil', Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca, 17(1), pp. 51-70. Disponível em: <https://revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/1018> [Acesso em: 20 dez. 2025]

Dos Santos, A. (2021). 'O Movimento de Securitização do Corredor Triplo A no Âmbito do Setor Ambiental: atores, agendas e dinâmicas (2015-2019)'. 110 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Internacional e Defesa). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1882>. Acesso em: 13 jan. 2026.



Dos Santos, A. & Ribas, L. M. (2024). A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica segundo a Ótica da Geopolítica, da Soberania e da Multilateralidade', *Cadernos de Estudos Estratégicos*, pp. 16-37. Disponível em: https://www.gov.br/esg/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cadernos/edicoes-do-ano-corrente/cadernos-de-estudos-estrategicos_26_02_24-fev-2.pdf [Acesso em: 19 dez. 2025]

Fonseca Júnior, G. & Uziel, E. (2022). 'Realist Dystopia – Hans Morgenthau and the Changing Role of the United Nations in World Politics', *Contexto Internacional*, 44(3), pp. 1-21. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20224403e20210025>. [Acesso em: 20 jan. 2026].

Garcés, M. F. E. (2024). 'Saving the Planet: Revitalizing the UN for Our Common Future', *Environmental Policy and Law*, 54(2-3), pp. 89-100. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/EPL-239027> [Acesso em: 19 dez. 2025]

Heldt, E. C.; Schmidtke, H. & Oswald, O. S. (2025). 'Multilateralism à la carte: how China navigates global economic institutions', *Review of International Political Economy*, 32(4), pp. 899-921. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09692290.2025.2495694> [Acesso em: 21 dez. 2025]

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011). *Geoestatísticas de recursos naturais da Amazônia Legal*. Rio de Janeiro: IBGE.

Lago, A. A. C. (2007). *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.

Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2025). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 9. ed. São Paulo: Atlas.



Macedo, G. (2021). 'Climate Security, the Amazon, and the Responsibility to Protect', *Brazilian Political Science Review*, 15(3), pp. 1-27. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100020007> [Acesso em: 19 dez. 2025]

Mathews, J. T. (1989). 'Redefining Security'. *Foreign Affairs*, 68(2), pp. 162-177. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20043906> [Acesso em: 14 jan. 2026].

Mello, F. C. (2011). 'O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo', *Texto para Discussão*, 1628, pp. 3-28. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/56b52898-404d-410a-b325-047e7cd15365> [Acesso em: 21 dez. 2025]

Merino, R. (2025). 'Governing International Commons: Re-examining Environmental and Sovereignty Imaginaries in the Amazon', *Transnational Environmental Law*, 14(2), pp. 238-265. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S2047102524000414> [Acesso em: 21 dez. 2025]

Morse, J. C. & Keohane, R. O. (2014). 'Contested multilateralism', *The Review of International Organizations*, 9, pp. 385-412. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9188-2> [Acesso em: 20 dez. 2025]

Penna Filho, P. (2013). 'Reflexões sobre o Brasil e os desafios Pan-Amazônicos'. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(2), pp. 94-111. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35829339006> [Acesso em: 10 jan. 2026].

Ribeiro, W. C. (2002). 'Mudanças Climáticas, Realismo e Multilateralismo', *Terra Livre*, 18, pp. 75-84. Disponível em: https://doi.org/10.62516/terra_livre.2002.144 [Acesso em: 21 dez. 2025]

Ruggie, J. G. (1992). 'Multilateralism: the anatomy', *International Organization*, 46(3), pp. 561-598. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027831> [Acesso em: 20 dez. 2025]



Souto Maior, L. A. P. (2004). 'A crise do multilateralismo econômico e o Brasil', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(2), pp. 163-190. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000200006> [Acesso em 19 dez. 2025]

Squeff, T. C. (2022). 'O giro decolonial no Direito Internacional', *Sequência (Florianópolis)*, 43(2022), pp. 1-23. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85235>. [Acesso em: 20 jan. 2026].

World Economic Forum. (2026). Davos 2026: Special address by Mark Carney, Prime Minister of Canada. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/> [Acesso em: 22 jan. 2026].

