

# “PARADIPLOMACIA DA RESISTÊNCIA”: A REAÇÃO SUBNACIONAL À POLÍTICA (ANTI)AMBIENTAL DE BOLSONARO

Marinana Andrade e Barros<sup>1</sup>  
Daniela Vieira Secches<sup>2</sup>

## SINOPSE

Historicamente, as divergências entre os entes federados brasileiros no âmbito da paradiplomacia são raras. Contudo, a agenda política de Jair Bolsonaro (2019-2022), baseada no questionamento da ordem internacional liberal, levou a uma importante fratura nos entendimentos estabelecidos entre os governos estaduais e federal sobre a atuação internacional subnacional. Alguns estados-membros, na contramão do Executivo federal, passaram a cooperar diretamente com entidades estrangeiras ao identificar, em discursos radicalizados e ações negacionistas, dinâmicas nocivas aos governos estaduais – com perda de recursos financeiros ou erosão de políticas públicas locais. Chamamos esse fenômeno de “paradiplomacia de resistência”. É possível vê-lo em vários campos da agenda política, especialmente no âmbito da preservação ambiental. Seguindo a diretriz de extrema-direita e com o apoio do agronegócio, o governo Bolsonaro classificou a questão climática como pauta marxista e secundária. O artigo analisa as ações tomadas por governos estaduais frente aos questionamentos propostos por atores internacionais sobre os índices de desmatamento e queimadas, e as reações à perda de recursos financeiros internacionais. Ao engendrar uma ruptura com essa antipolítica, concluímos que os governos estaduais usaram a paradiplomacia para moderar a posição federal, buscando assim se aproximar da governança ambiental global.

**Palavras-chave:** paradiplomacia; Brasil; governança ambiental global.

## ABSTRACT

Historically, disagreements between Brazilian federated bodies within the scope of paradiplomacy are rare. However, Jair Bolsonaro’s political agenda (2019-2022), based on questioning the liberal international order, led to a major fracture in the understandings established between state and federal governments regarding subnational governments’ international action. Some member states, going against the federal executive branch, started to cooperate directly with foreign entities as they identified, in radicalized speeches and denialist actions, harmful dynamics to state governments – with loss of financial resources or erosion of local public policies. We call this phenomenon “resistance paradiplomacy”. It can be seen in various fields of the political agenda, especially in the field of environmental preservation. Following the far-right guideline and with the support of agribusiness, the Bolsonaro government classified the climate issue as a Marxist and secondary agenda. The article analyzes the actions taken by state governments in response to the questions posed by international actors about deforestation rates and forest burning, and the reactions to the loss of financial resources provided by other countries. By engendering a breach with this anti-policy, we conclude that state governments used paradiplomacy to moderate the federal position, thus seeking to come closer to global environmental governance.

**Keywords:** paradiplomacy; Brazil; global environmental governance.

JEL: D7; F59; H77; H79; K32.

Artigo recebido em 30/7/2023 e aprovado em 30/8/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art2>

---

1. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e do Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH); e doutora em direito internacional pela Université Paris 1 e em relações internacionais pela PUC Minas. *E-mail:* marinana\_andrade@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7903-5190>.

2. Professora da PUC Minas e da UniBH; doutora em relações internacionais pela PUC Minas; mestra em ciências políticas pela Masaryk University, na República Tcheca; e membra do Grupo de Pesquisa em Potências Médias (GPPM) do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. *E-mail:* drvieira@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4682-4665>.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, uma onda de líderes políticos de extrema-direita chegou ao poder em diferentes países com discursos e agendas questionadores de valores que pareciam, em alguma medida, assentados para boa parte do mundo. Ciência, proteção ambiental, direitos humanos, inclusão de minorias e democracia eleitoral foram os mais constantes valores a serem sistematicamente atacados por esses líderes que tiveram vitórias expressivas nas urnas e mostraram que se está longe de um consenso sobre o mínimo a ser resguardado nos âmbitos doméstico e internacional. O Brasil foi um dos países que viveu esse fenômeno com a ascensão de Jair Bolsonaro (2019-2022) ao poder. As reações às políticas por ele implementadas foram muitas e vieram de diferentes setores. Este estudo se centra em um desses movimentos de oposição, aquele que ocorreu no plano dos governos subnacionais, ou seja, municípios e estados, no âmbito internacional. À atuação internacional de governos subnacionais dá-se o nome de paradiplomacia.

A hipótese que aqui se desenvolve é de que houve, naquele período, um tipo particular de atividade paradiplomática desenvolvida no Brasil pela primeira vez de forma sistematizada e que teve como elemento central a oposição ao governo federal. Esse movimento ocorreu em diferentes áreas – no enfrentamento da pandemia de covid-19, no âmbito comercial e na abordagem da política ambiental. Essa análise recai, especificamente, sobre a última esfera. A agenda de desmonte da proteção ao meio ambiente promovida por Bolsonaro levou a uma reação de parte dos governos subnacionais, especialmente dos Estados, que operacionalizaram a paradiplomacia com o objetivo fazer frente à perda de fundos e à desarticulação das políticas domésticas de proteção.

Em termos metodológicos, o estudo utiliza, como estratégia, a análise documental e da revisão bibliográfica qualificada. O caminho traçado para este estudo trará, primeiramente, uma breve análise conceitual acerca da paradiplomacia (seção 2). Ainda que as discussões sobre este tema sejam abundantes na literatura, defende-se a necessidade de se repensar o repertório conceitual acerca da atividade internacional dos governos subnacionais para acomodar o tipo de ação sobre a qual esse trabalho se debruça, qual seja, a instrumentalização da paradiplomacia para oposição entre os níveis de governo no âmbito externo. Em seguida, serão investigadas as características tradicionais da paradiplomacia no Brasil (seção 3). O argumento que se desenvolve nessa seção é de que o comportamento de municípios e estados brasileiros seguiu, com raras exceções, certo padrão de consonância com o governo federal ao longo do tempo. Depois, serão analisadas as políticas do governo Bolsonaro para o meio ambiente (seção 4). Este exame buscará elucidar a agenda do governo federal que leva à reação dos governos subnacionais por meio da paradiplomacia. A forma peculiar da atividade paradiplomática de resistência e oposição ao governo federal na esfera da proteção ambiental será tratada a seguir (seção 5). Nela, serão analisados os esforços dos atores subnacionais para buscar mitigar ou modificar as consequências internacionais das escolhas políticas do governo federal para o meio ambiente.

## 2 NOTA CONCEITUAL

A atuação internacional dos governos subnacionais não é recente, mas a sistematização de seu estudo sim (Prado, 2018). Na Grécia antiga, já havia notícia de ação das cidades-estados e cidades para além de suas próprias fronteiras (Junqueira, 2018). No moderno sistema de Estados, remontam ao século XIX as primeiras experiências de governos não centrais para além das fronteiras nacionais de forma ainda

pontual. Nesse sentido, há relatos sobre este movimento tanto da Europa (Tavares, 2016) quanto no Brasil (Maia e Saraiva, 2012). O período após a Segunda Guerra Mundial levou a um aprofundamento relativo da prática (Sassen, 2001), como parte do esforço pela pacificação. Desde então, alguns dos contornos assumidos pela sociedade internacional atuaram de forma positiva para essa dinâmica como a globalização, a integração regional, a intensificação dos fluxos transfronteiriços (Froio, 2015), a atuação das organizações internacionais em âmbito global e regional em favor da ação externa dos entes subnacionais (Tavares, 2016; Rodrigues, 2004), e as ondas de democratização. De maneiras diferentes cada um desses movimentos contribuiu para retirar os governos subnacionais das margens dos acontecimentos internacionais. Se, até meados do século XX, discutia-se o monopólio político dos governos centrais no âmbito externo, atualmente, essa simplificação afasta-se de forma cabal dos contornos da política internacional.

Governos subnacionais, ou seja, “cidades, municípios, Estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, *länder, oblasts*” (Junqueira, 2014, p. 230) corriqueiramente participam de atividades internacionais, ainda que este tipo de prática e, conseqüentemente, as análises, recaiam mais comumente sobre Estados federativos. Estudos sobre a ação internacional dos governos subnacionais datam da década de 1970, mas os esforços de conceituação surgem na década de 1980, com Ivo Duchacek e em seguida com Panayotis Soldatos (Kuznetsov, 2015). O termo paradiplomacia, abreviação de “diplomacia paralela”, já era empregado com outros sentidos na literatura (Junqueira, 2018), mas coube a Duchacek (1984; 1986) seu emprego significando a atividade internacional dos governos subnacionais, mesmo que a definição tenha sido, a princípio, pouco clara. Em 1990, Soldatos, em nova empreitada, traçou um conceito de paradiplomacia como a ação internacional dos governos subnacionais para complementar, duplicar ou desafiar a atividade diplomática do Estado.

Apesar da importância do esforço de conceituação, há problemas nessa definição, alguns deles bastante reconhecidos pela literatura (Zabala, 2000; Hocking, 2004). Afirmar que as atividades dos governos subnacionais no exterior são uma espécie de diplomacia dificulta a aceitação do fenômeno – já que ele toma contornos de uma forma de usurpação das atividades típicas do Estado Nacional. Além disso, é imprecisa porque o que esses governos fazem não se assemelha àquilo que os governos nacionais fazem. Se as atividades ocorrem, fundamentalmente, nos âmbitos de competência dos governos subnacionais, não há de se imaginar que se trata de uma usurpação. O que há é a atividade típica dos governos subnacionais realizada para além das fronteiras nacionais.

Outro problema da definição de Soldatos (1990) é colocar em um mesmo termo ações tão díspares como “complementar, duplicar ou desafiar” a atividade dos Estados. Há um termo específico cunhado por Duchacek (1990) para definir a ação internacional de governos não centrais que tenha como objetivo a separação em relação ao Estado Nacional. A protodiplomacia trata, assim, de um tipo bastante particular de atuação internacional que tem uma finalidade também peculiar. É possível afirmar que, atualmente, tem-se a paradiplomacia como atividade complementar ao Estado e a protodiplomacia, como uma atividade desestabilizadora (Prado, 2018). Há, contudo, entre a paradiplomacia e a protodiplomacia a possibilidade de um terceiro tipo de ação internacional que deve ser analisada de forma apartada por possuir características que lhes são muito próprias. Trata-se da atuação internacional realizada em explícita oposição ao governo central.

O argumento que aqui se desenvolve é que se trata, esse tipo de empreendimento, de uma atividade que se coloca entre a paradiplomacia e a protodiplomacia, aproximando-se mais da

primeira do que da segunda. Nela, o governo subnacional, ao discordar de uma ação doméstica ou internacional realizada pelo governo central, instrumentaliza a paradiplomacia deixando evidente sua contraposição ao governo. Essa oposição, ou resistência, pode ter diferentes motivações e objetivos. O estímulo pode resultar do cálculo – a percepção de que determinado comportamento acarretará mais benefícios para quem o pratica – e/ou da crença – que se relaciona à convicção acerca do certo/errado. A finalidade de uma ação de oposição ao governo central em âmbito internacional pode ser a tentativa de reestabelecer o *status quo ante*; a busca de ganhos que não seriam obtidos sem se opor ao governo central; ou a demarcação de um espaço de diferenciação em termos de valores. Essa atividade visa moderar a política do governo central no âmbito externo. Nomeia-se aqui este tipo de ação internacional dos governos subnacionais de paradiplomacia de resistência.<sup>3</sup>

A opção pelo termo paradiplomacia para integrar a expressão apesar das críticas à ideia de uma diplomacia paralela decorre de sua ampla aceitação e emprego tanto na literatura sobre o tema quanto entre aqueles que lidam com sua prática. Outras expressões já foram e algumas seguem sendo utilizadas: política externa federativa, cooperação descentralizada, diplomacia das cidades, cooperação internacional federativa.<sup>4</sup> Contudo, por diferentes motivos, nenhuma delas ganhou o destaque e a recorrência do termo paradiplomacia, mesmo com suas imprecisões.

O conceito da paradiplomacia de resistência confere o anteparo teórico para o caso aqui analisado. A instrumentalização da paradiplomacia para oposição ao governo central no plano internacional já foi estudada anteriormente, ainda que não haja uma literatura em profusão sobre o tema – o caso do México foi objeto de interessante estudo em período que se estende entre 2000 e 2010 (Schiavon, 2010) e o caso da Califórnia também foi examinado em relação ao governo Trump (Prado e Lopes, 2019). Aqui, o objetivo é compreender a paradiplomacia de resistência no Brasil durante o governo Bolsonaro. Para se chegar a essa análise, primeiro é preciso apreender como tradicionalmente se caracteriza a paradiplomacia realizada pelos governos subnacionais brasileiros. A essa problemática se dedica a próxima seção.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL

No Brasil, uma sistematização da atividade paradiplomática somente começa a acontecer a partir dos anos 1990. A redemocratização, a redefinição do modelo federativo com a alçada dos municípios a membros da Federação com a Constituição de 1988 e a crise econômica da chamada década perdida foram eventos que influenciaram o movimento de busca dos estados e municípios por recursos e intercâmbios com instituições estrangeiras e internacionais, públicas e privadas notadamente em acordos financeiros e de cooperação técnica (Barros, 2010). A paradiplomacia não ocorre, contudo, de forma homogênea e coordenada entre os entes subnacionais brasileiros.

A assimetria entre as regiões brasileiras, fato histórico bastante reconhecido, influencia essa dinâmica. De forma geral, a dissimetria dos entes federados é entendida como mecanismo propulsor da paradiplomacia (Soldatos, 1990; Kuznetsov, 2015) e o caso brasileiro reafirma essa correlação (Schiavon, 2019). Desde sua emergência, as ações internacionais dos governos estaduais e municipais variam consideravelmente. Não há uniformidade em relação à institucionalização da ação internacional,

3. A ideia aqui desenvolvida começou a ser traçada no artigo de Barros (2021).

4. Para mais informações sobre as possíveis nomenclaturas acerca da atividade internacional dos governos subnacionais, ver Junqueira (2017).

ainda que a grande maioria considere que a ação internacional pode gerar frutos importantes (Froio, 2015; CNM, 2009). A abordagem dos governos subnacionais diante da ação internacional varia dependendo das tendências ideológicas dos partidos que governam municípios e estados-membros (Brigagão, 2005; CNM, 2009; Bueno, 2010; Matsumoto, 2011; Froio, 2015) e das características pessoais dos líderes do Poder Executivo subnacional (Lessa, 2007; Froio, 2015). As atividades paradiplomáticas no país são, geralmente, ocasionais, informais e pouco sistematizadas (Barros, 2021).

Em termos práticos, as motivações para ação internacional dos governos subnacionais brasileiros se enquadram na já clássica proposição de Keating (1999), dividindo-se em abordagens econômicas, políticas e culturais. As análises empíricas realizadas no Brasil sobre paradiplomacia não são recentes, mas ajudam a traçar um quadro geral sobre o tema. Para o plano estadual, os ganhos econômicos despontam como o principal estímulo para a atividade paradiplomática sendo o incentivo ao comércio exterior e a captação de recursos os principais eixos da internacionalização (Bueno, 2010; Froio, 2015). No âmbito municipal, há tanto achados que indicam a cooperação técnica e a captação de recursos como principais motivos para se buscar o internacional (CNM, 2009) como outros que apontam para “questões políticas” como a principal razão (Matsumoto, 2011). Em termos organizacionais, percebe-se que a imensa maioria dos municípios não conta com aparato institucional para as atividades paradiplomáticas (CNM, 2009; IBGE, 2013). A tendência se modifica nos estados-membros, todos têm, ao longo dos anos, transformado suas estruturas administrativas para inserir as ações internacionais como parte da política estadual (Froio, 2015).

O Brasil é uma federação bastante peculiar. Além de ser bastante ampla – são 5.570 municípios (Brasil, 2021) conformados em 26 estados-membros, mais o Distrito Federal – trata-se de uma Federação trina, ou seja, com três planos de repartição de competências: União, estados-membros e municípios, e Distrito Federal que reúne as competências dos municípios e dos estados-membros. Essa configuração se fez com a Constituição de 1988, que consagrou a redemocratização do país e incluiu os municípios como membros da Federação. A dinâmica dos três planos, como realizada pela Constituição Brasileira, não encontra similar em outras Federações do mundo. Apesar disso, desse forte indício de descentralização, o Brasil é uma Federação bastante centralizada em torno da União. Isso pode ser percebido tanto nas atribuições de cada ente em termos de políticas a serem empreendidas por cada um quanto da arrecadação tributária.

A centralização constitucional em torno da União se realiza também em relação às ações internacionais. Não há qualquer menção à possibilidade de atuação externa dos entes subnacionais, apesar de já ter havido proposta de alteração constitucional nesse sentido.<sup>5</sup> É fato, contudo, que há esforços, ainda que não sistemáticos, para acomodar a paradiplomacia (Miklos, 2011) tanto institucionalmente<sup>6</sup> quanto legalmente.<sup>7</sup> Se, por um lado, não houve mudanças significativas para inserir definitivamente a paradiplomacia no repertório político e jurídico brasileiro, por outro, em termos práticos, ela segue acontecendo sem muitos entraves externos. Com exceção de alguns pareceres que demonstravam preocupação do Ministério das Relações Exteriores com a perda do monopólio da ação internacional por parte do Executivo federal (Medeiros, 2007), os constrangimentos à paradiplomacia

5. Nesse sentido, configurou-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 475/2005 que não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

6. Ao longo dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2020), por exemplo, a estrutura institucional do governo federal contou com órgãos que promoviam a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos subnacionais (Barros, 2010).

7. Por exemplo, os decretos nºs 7.400/2010 e 9.139/2017 tratam da celebração de acordos com os governos da Itália e da França, respectivamente, dispondo sobre a cooperação internacional dos governos subnacionais brasileiros.

se relacionam mais firmemente às dificuldades dos próprios governos municipais e estaduais do que de obstáculos interpostos por terceiros.

Essa acomodação, precária e sem oposição estruturada, pode ter sua explicação na própria forma como a paradiplomacia se realiza no país. O primeiro impulso das ações internacionais dos governos subnacionais relacionou-se exatamente à redução do Estado Nacional em termos econômicos segundo a perspectiva neoliberal emergente nos anos 1980/1990, quando a América Latina vivenciou uma aproximação profunda com o modelo econômico bradado pelo Consenso de Washington. A possibilidade de busca de canais de investimentos e financiamento para além das fronteiras nacionais não foi entendida pela administração pública federal como uma afronta. As ações dos governos subnacionais, é fato, retiravam certo fardo do governo federal.<sup>8</sup>

Tradicionalmente, municípios e estados o fizeram sem causar quaisquer constrangimentos à União. A ação internacional ocorreu, como regra, em busca de satisfazer as competências constitucionalmente constituídas – além de promoverem investimentos diretos e ampliação das exportações, buscaram aprimorar políticas relacionadas à saúde, à educação, à preservação ambiental, ao turismo e à cultura. São bastante pontuais os casos de tensão entre o governo federal e os governos subnacionais – estaduais, mais precisamente – causados por uma ação internacional destes. A literatura cita apenas dois casos: um, relacionado ao estado do Rio Grande do Sul e à estatização de subsidiárias de multinacionais americanas em 1962; e outro, ligado a uma moratória realizada pelo estado de Minas Gerais em 1999 (Prado, 2018).

A tendência de conformidade das ações paradiplomáticas com o quadro da política externa e das políticas domésticas empreendidas pelo governo federal constituiu-se como regra de raras exceções até 2019. Naquele ano, a vitória de Jair Bolsonaro para a Presidência da República significou uma mudança radical em vários sentidos no país. Em um contexto de intensa polarização, a vitória do político conservador se constituiu como a primeira vez em que a extrema-direita chegou ao poder no Brasil pela via eleitoral. A agenda de Bolsonaro preconizava uma perspectiva conservadora em termos de costumes – contra o aborto, questionadora do papel da mulher na sociedade, contra a pauta LGBTQIA+ e os movimentos sociais –, militarista, crítica dos instrumentos da democracia liberal e negacionista em relação à ciência.

O quadro de polarização política no âmbito federal foi reproduzido, a partir das eleições, em embates entre parte dos governadores e o presidente. E a arena internacional foi palco de parte desse embate, instrumentalizado no âmbito da paradiplomacia de resistência. Ações com esse escopo puderam ser percebidas fundamentalmente em três âmbitos: no comércio internacional com embates entre os governos brasileiro e chinês; no enfrentamento à covid-19, já que Bolsonaro menosprezou a gravidade da pandemia e foi um crítico das medidas protetivas, o que levou governos subnacionais a buscarem alternativas por meio da cooperação internacional;<sup>9</sup> e na abordagem à preservação ambiental, tema deste estudo. A seção a seguir busca caracterizar a agenda ambiental do governo Bolsonaro para que, em seguida, seja possível analisar o conteúdo e a forma das ações paradiplomáticas nessa temática.

8. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu livro de memórias sobre seu tempo na Presidência (1995-2002), explica, em alguma medida, essa dinâmica: "(...) os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso no passado era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina, pelo Mercosul, é muito grande. Às vezes, eles informam a União. Outras, você nem fica sabendo (...). O Itamaraty no começo não assimilava essa ideia, porque relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também (...)" (Cardoso e Toledo, 1998, p. 263).

9. Para mais informações sobre as ações paradiplomáticas de oposição ao governo federal, ver Junqueira, Alves e Santos (2021).

## 4 A POLÍTICA AMBIENTAL DE BOLSONARO: PASSANDO A BOIADA

Em uma reunião ministerial realizada em abril de 2020, pouco mais de um mês depois da declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) de que o mundo vivia uma pandemia, o então ministro do Meio Ambiente do governo de Jair Bolsonaro, Ricardo Salles, proferiu uma frase que sintetizava a abordagem do Poder Executivo às políticas ambientais: "(...) precisa ter um esforço nosso (...) nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando as normas" (Migalhas, 2020). A partir de então, o termo "boiada" passou a ser usado para aludir ao desmonte socioambiental realizado pelo governo federal (OC, 2023). O que se viu durante o governo Bolsonaro foi tentativa de concretização em alguns casos e, em outros, a concretização de uma proposta de revisão da abordagem da governança ambiental para mitigá-la ou eliminá-la.

Ainda durante a campanha presidencial, uma das bandeiras de Bolsonaro era a fusão entre os ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente. A compreensão da problemática ambiental no Brasil passa por entender a díade que se forma no país entre o desenvolvimento do agronegócio e a preservação da natureza. Há, por parte de parcela relevante da elite econômica e política, a concepção de que o agronegócio – um dos mais importantes setores da economia do país – tem seu crescimento obstaculizado por leis e políticas que tenham como objetivo a proteção do meio ambiente e dos povos originários. O poder do agronegócio aparece capilarizado tanto em sua influência econômica quanto política – por meio da bancada ruralista, grupo de deputados e senadores com ampla articulação no Congresso Nacional. A solução encontrada por Bolsonaro foi de não acabar com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), mas deixá-lo alinhado ao agronegócio (OC, 2023). Além desse alinhamento, outros elementos se somaram, tecendo o fio que conduz e, em certa medida, explica a política de desmonte da preservação ambiental entre 2019 e 2022.

A própria criação da *persona* de Bolsonaro passou por seu posicionamento em relação ao meio ambiente ao longo dos tempos. Ainda deputado – de atuação pouco significativa – centrava muitas críticas à proteção dos povos originários. Criou projeto de lei para extinguir a demarcação das terras ianomamis, o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 365/1993 (Câmara, 2023) e afirmou que a incompetência da cavalaria brasileira fez com que restassem indígenas no Brasil, diferente do que havia feito a competente cavalaria norte americana, que os dizimou (Guedes, 2022). Bolsonaro presidente seguiu os preceitos de Bolsonaro deputado ao afirmar, ainda durante a campanha, que abriria as reservas indígenas e quilombos ao garimpo (Camporez, 2018) e que acabaria com o ativismo ambiental xiita (Basso, 2018). Eleito, continuou afirmando que se não fosse obrigado, não haveria mais reserva indígena no Brasil (OC, 2023) e em diferentes oportunidades celebrou a diminuição da fiscalização das atividades agrícolas pela autarquia responsável pela proteção ambiental (Basso, 2018).

Na gestão dos ministérios, o então presidente buscou se cercar de pessoas com pensamento semelhante ao seu. O mais eloquente ministro das Relações Exteriores daquele governo acreditava que a problemática ambiental seria o "último refúgio do marxismo" (Araújo, 2021, p. 88) e afirmava também a existência do "climatismo – uso da questão climática como instrumento de controle econômico" (Araújo, 2021, p. 699) e dispunha que as negociações sobre o clima e a proteção ambiental seriam uma forma planejada de prejudicar o setor agrícola brasileiro (Araújo, 2021). O ministro do Meio Ambiente questionava a influência das ações humanas nas mudanças climáticas (Struck, 2019), já havia sido condenado por fraude ambiental antes de assumir o cargo e acabou se demitindo por um escândalo de favorecimento de madeireiras. O ministro da Economia, figura mais influente entre os

ministros daquele período, reconhecido pela postura vigorosa pró-mercado, afirmou no Fórum Econômico Mundial em Davos que o desmatamento seria uma consequência da fome das pessoas – como se fosse praticado pelas classes menos favorecidas e não, em regra, pelas elites econômicas, como sugerem diversos estudos (Forte, Rodrigues e Cabrera, 2020). Esses são alguns exemplos de discursos que não esgotam, mas contribuem para a compreensão do enfoque dado pelo governo à questão ambiental.

As medidas tomadas pelo governo Bolsonaro em relação ao meio ambiente foram chamadas pela ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Carmem Lúcia, em uma ação que analisava o desmatamento da Amazônia, de “cupinização institucional” pois corroíam os alicerces que sustentam as políticas de preservação (Brasil, 2022a). O processo de desmonte ocorre, fundamentalmente, pelos seguintes mecanismos: extinção de órgãos públicos federais responsáveis pela fiscalização e proteção ambiental; redução e repressão aos funcionários dos órgãos de fiscalização; redução do orçamento destinado às ações ambientais; militarização do aparato institucional de fiscalização e proteção; proposição de medidas legislativas que tornem mais brandas as restrições ambientais; perdão de multas ambientais (Pereira, 2022). As principais consequências dessas ações ocorreram no âmbito do desmatamento, das mudanças climáticas e da proteção aos povos indígenas.

As políticas contra o desmatamento são assumidas como prioridade no Brasil entre 2005 e 2010, especialmente durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Em um ambiente de estabilidade política e econômica, políticas sociais bem-sucedidas e apoio popular ao governo, a pauta ambiental finalmente passou a receber atenção. Grande parte das mais importantes iniciativas de proteção das florestas foi concebida naquele momento – por exemplo, criação de unidades de conservação ambiental, de legislação protetiva e do Fundo Amazônia (Pereira e Viola, 2022). Naquele período, o Brasil se torna um importante *player* nas discussões em conferências e acordos internacionais. Essa tendência de comportamento do governo federal muda a partir de 2011 até 2015, no governo Dilma Rousseff, quando ocorre o que Pereira e Viola (2022) classificam como um período de estagnação e regressão no âmbito do desflorestamento. Então, a bancada ruralista no Congresso Nacional amplia-se, assim como sua capacidade de articulação e de influência nas medidas votadas pelo Legislativo. Esse contexto somado ao fim da estabilidade econômica no país tornam as políticas ambientais secundárias. A bancada ruralista foi ator importante no processo de *impeachment* de Rousseff. O sucessor, Michel Temer, inaugurou um período de aprofundamento da marginalização da proteção das florestas, promovendo diversas medidas de redução das áreas protegidas e de suspensão da demarcação de terras indígenas (Pereira e Viola, 2022).

Foi, contudo, na administração Bolsonaro que a política contra o desmatamento atingiu seu ponto mais baixo. Os dados sobre desmatamento e queimadas na Amazônia, publicados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) mostraram, em agosto de 2019, que teria havido, em junho daquele ano, um aumento de 278,0% no desmatamento da Amazônia se comparado ao mesmo período do ano anterior (G1, 2018). Bolsonaro não só questionou publicamente a pesquisa do Inpe e demitiu o responsável pelo órgão, como sugeriu que organizações não governamentais ambientais seriam responsáveis pelas queimadas (OC, 2023). Segundo o Observatório do Clima (2023), nos quatro anos do governo Bolsonaro, o desmatamento aumentou 59,3% e houve, ao mesmo tempo, uma queda de 38,0% nas multas aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A forma como o governo lidaria com a problemática do aquecimento global esteve em pauta ainda durante a campanha presidencial. Não havia no programa de governo qualquer menção à



questão climática (Brasil, 2018a). Mas Bolsonaro sinalizou, ainda antes das eleições, que retiraria o Brasil do Acordo de Paris alegando que a soberania nacional seria violada pelo documento (Ascema, 2020). No período da formação dos ministérios, veículos de imprensa noticiaram que, após a decisão de manter o MMA – que a princípio poderia se fundir com o da Agricultura – a busca do novo governo era por um ministro que se comprometesse a retirar o Brasil do Acordo sobre o Clima (OC, 2023). A denúncia do tratado não ocorreu por ter-se concluído que o desgaste provocado pela retirada seria grande diante da sociedade internacional e que a inação em relação aos compromissos assumidos seria o caminho mais adequado (OC, 2023).

Logo na formulação do MMA ficou definida a extinção da Secretaria de Mudança Climática e Florestas deixando a pasta de ter um órgão específico para lidar com o tema, como nos anos anteriores. Para que restasse evidente o lugar ocupado pela questão climática na agenda do governo federal, a COP-25, que seria realizada no Brasil, teve sua sede mudada para Madrid, como consequência da decisão do governo de não receber o evento. O Brasil participou da conferência, mas bloqueou temporariamente o acordo questionando o texto que acabou sendo adotado (BBC, 2019). No Plano Plurianual da União para o período de 2020-2023, o único trecho vetado pelo Presidente foi o que dispunha sobre a persecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A justificativa foi de que não deveria tornar obrigatória matéria meramente recomendatória vinda de organização internacional (Senado, 2019).

A questão indígena foi outro ponto que chamou atenção naquele período. A Constituição Brasileira garante a demarcação e o respeito às terras indígenas de acordo com a ocupação<sup>10</sup> como forma protegê-los. Há, ainda, uma relação direta entre a proteção dos povos indígenas e a preservação das florestas no Brasil – 23% da floresta amazônica constitui reservas indígenas demarcadas (Pereira e Viola, 2021). A percepção negativa de Bolsonaro sobre os povos tradicionais – quilombolas incluídos – era bastante clara desde seus tempos de congressista. Ainda durante a campanha presidencial, Bolsonaro prometeu abrir terras indígenas e quilombos ao garimpo, inclusive com venda das terras (Camporez, 2018), combatendo o que chamava de “indústria de demarcação” (Seto, 2018) e afirmou que as políticas ambientais e os direitos indígenas seriam entraves para o desenvolvimento. Já no primeiro ano de governo, o Inpe alertou que o desmatamento em terras indígenas teria aumentado 38% (Bragança, 2019). Na mesma toada, ainda em 2019, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) advertiu que as invasões às terras indígenas teriam aumentado 44% em relação ao mesmo período do ano anterior (Ascema, 2020). Durante o mandato, houve vários esforços do governo, em alguns casos bem-sucedidos, para alterar legislações mitigando os direitos dos indígenas (Ascema, 2020).

A extensão da tragédia indígena ficou clara logo após a fim do mandato de Bolsonaro, em janeiro de 2023 com as notícias sobre a situação na terra indígena Yanomani, a maior terra indígena do Brasil. O avanço do garimpo nas terras ianomamis data de 2017 e se intensificou de 2019 a 2022 com um avanço de 300% (G1, 2023). Como consequência, o povo Yanomami foi exposto a doenças às quais não tem imunidade e perdeu sua principal fonte de subsistência com a devastação da mata e a contaminação dos rios pelo mercúrio usado no garimpo. Dados indicam um aumento de 360% na morte de crianças por desnutrição, naquele período, segundo o Ministério da Saúde. A gravidade dos fatos se aprofunda com a informação de que as dezenas de pedidos de ajuda realizados formalmente ao governo federal – 21 em quatro anos – foram sistematicamente ignorados, mesmo quando o Poder Judiciário o exigiu (G1, 2023).

10. Art. 231 da Constituição Brasileira de 1988.

Os estudos sobre a política ambiental do governo Bolsonaro são abundantes. A peculiaridade do desmonte realizado, a forma estruturada e consciente de desmobilização do aparato de fiscalização e proteção ambiental, o discurso e a prática de marginalização dos povos tradicionais geraram críticas que seguem reverberando. No plano externo, o Brasil foi de *player* central da agenda ambiental a pária internacional (Malanski, 2022). Parte dos governos subnacionais, aqueles que se opunham ao posicionamento ideológico e à práxis do governo federal, vocalizaram doméstica e internacionalmente sua insatisfação. Nesse contexto, as atividades paradiplomáticas deixaram de ter, em larga medida, o tradicional viés de concertação com o governo federal. Ao longo de todo o governo Bolsonaro, é possível perceber que as arestas domésticas foram expostas e exportadas para o âmbito internacional, em um fenômeno que aqui nomeia-se de paradiplomacia de resistência. Na próxima seção, essa oscilação das características paradiplomacia brasileira será analisada especificamente em relação à perspectiva ambiental.

## 5 PARADIPLOMACIA DE RESISTÊNCIA NA ESFERA AMBIENTAL

A agenda ambiental de estados e municípios começa a se fortalecer em torno de 2010, em um movimento que acompanha a abordagem do governo federal. Enquanto o Brasil se estabelecia internacionalmente como ator central da governança climática e tinha os primeiros frutos claros do controle do desflorestamento iniciado em 2005, os governos subnacionais passaram a incorporar, em suas agendas, questões ambientais (Franchini, Mauad e Viola, 2020). Os municípios então se mobilizavam domesticamente, com aprovação de leis e de políticas públicas e, ao mesmo tempo, atuavam no âmbito internacional principalmente por meio de redes de cidades que focavam no tema do meio ambiente. Os estados incluíam a questão climática em seus planos de ação. Os estados amazônicos, especificamente, se comprometiam então com a preservação da floresta (Franchini, Mauad e Viola, 2020). Um dos símbolos daquele movimento foi a Carta de Manaus, emitida pelas cidades amazônicas na Cúpula Amazônica de Governos Locais em 2009. A Carta era uma preparação dos governos locais para a COP-15 que ocorreria em Copenhague.

Em um movimento sincrônico, a degradação do compromisso com questões ambientais, especialmente climáticas, reduz-se tanto no plano federal quanto no subnacional entre 2011 e 2018. Os discursos dos municípios e estados continuaram sendo de participação ativa na agenda climática, mas a implementação das políticas foi bastante frágil naquele período (Mauad e Betsill, 2018). O paralelismo entre o governo federal e os governos subnacionais na abordagem à questão ambiental persiste até a chegada de Jair Bolsonaro ao poder, mas não de forma homogênea. As maiores cidades do país tenderam a acompanhar a trajetória de degradação das políticas ambientais, com raras exceções (Franchini, Mauad e Viola, 2020). As divergências ao desmonte das políticas ambientais do governo federal puderam ser percebidas com bastante clareza no âmbito estadual. E o sentido da polarização relacionada às eleições de 2018 contribui para se entender as características do contexto da paradiplomacia de resistência.

A polarização política no Brasil em 2018 ocorre com um país dividido ao meio: o Nordeste brasileiro votou em peso no candidato contrário a Jair Bolsonaro – Fernando Haddad –, no Norte, há uma divisão regional com alguns estados votando por Bolsonaro e outros por Haddad, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul tiveram a maioria dos eleitores de Bolsonaro (Brasil, 2018b). A região Nordeste do Brasil, reconhecida nacionalmente por sua tendência a um voto mais à esquerda no espectro ideológico, teve, desde o início do mandato presidencial, uma postura de forte oposição ao governo federal doméstica e internacionalmente. A região Norte, que congregou certa diversidade em

termos eleitorais, abriga a maior parte da Amazônia Legal – a porção nacional que contém a floresta amazônica que se espalha por nove estados brasileiros. A região foi especialmente impactada pela agenda ambiental de Bolsonaro. Dessas duas regiões vêm as mais relevantes ações da paradiplomacia de resistência na esfera ambiental daquele período. E elas acontecem, portanto, tendo como atores centrais Estados.

A literatura demonstra que as principais reações a Bolsonaro vieram de consórcios estaduais, especificamente do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) e do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (Consórcio Amazônia Legal) (Prado, Junqueira e Mauad, 2019; Franchini, Mauad e Viola, 2020; Junqueira, Alves e Santos, 2021). Os consórcios públicos são instituições que têm amparo legal e permitem a constituição de pactos territoriais que facilitam as relações entre governos subnacionais diminuindo a burocracia e propiciando a participação da sociedade civil para a implementação de políticas públicas (Clementino, 2019). No caso do Consórcio Nordeste, todos os governadores envolvidos na empreitada de sua criação, em 2019, eram oposição ao governo Bolsonaro. No âmbito do Consórcio da Amazônia Legal, havia governadores do mesmo grupo político e outros de grupos contrários ao presidente.<sup>11</sup>

O primeiro ano do novo governo deu a tônica das políticas ambientais dos quatro anos de mandato e das reações a ela. O discurso da campanha se repetia, mas agora com pragmatismo para o desmonte do aparato de fiscalização e proteção. Todo o contexto de acomodação da política ambiental no governo federal serviu como pano de fundo que moldou a reação dos governadores. Mas parece possível destacar um evento que teve maior impacto para influenciar diretamente os contornos das ações dos governadores, qual seja, a reação de Bolsonaro aos dados sobre o desmatamento da Amazônia. A partir desse acontecimento, que teve impacto relevante para os estados, a forma como os governadores dos consórcios se apresentavam no âmbito internacional passou a ter um claro viés de confrontação com o governo federal.

A partir da divulgação dos dados do Inpe sobre os incêndios e sobre o desmatamento da Amazônia em agosto/setembro de 2019, teve início o primeiro grande embate entre os governadores do Consórcio Amazônia Legal e o governo Bolsonaro. A reação do governo federal aos dados foi de desacreditá-los, uma postura condizente com toda a lógica anticidência que o acompanhava. A projeção internacional do grupo se inicia com a publicação de um documento de alerta solicitando que o governo federal atentasse com urgência para o que ocorria na região. O imbróglie teve impacto no Fundo Amazônia. O programa, criado no governo Lula em 2008, é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública federal, que funciona como um captador de doações para projetos de preservação da floresta. Desde 2018 e até o fim do governo Bolsonaro, o fundo ficou paralisado, com todos os seus recursos congelados (Neder, 2020). Já nas últimas semanas do governo Bolsonaro, uma decisão do STF determinou sua reativação (Brasil, 2022b), o que só se per fez no primeiro dia do terceiro mandato de Lula (2023-2026), que o sucedeu (Mazui e Gomes, 2023).

Os dados sobre desmatamento somados à tentativa do MMA de mudar a destinação dos recursos do fundo levaram Alemanha e Noruega a suspenderem suas doações. Noruega e Alemanha eram, então, em 2019, os dois principais doadores do Fundo Amazônia, respondendo por 93,8% e 5,7% das doações, respectivamente (Fundo Amazônia, 2018). As reações dos governos

11. O apêndice sistematiza a relação de alinhamento ou de oposição dos governadores dos consórcios Nordeste e Amazônia Legal ao governo de Jair Bolsonaro.

estaduais e federal variaram bastante. Bolsonaro sugeriu que a Noruega usasse a quantia doada para reflorestar a Alemanha, afirmou a desnecessidade dos valores para o Brasil e acusou, sem provas, de desvios a gestão do fundo (Prado, Junqueira e Mauad, 2019). Afirmando a importância do fundo e das doações, os governadores do Consórcio da Amazônia Legal realizaram reuniões com embaixadores da Alemanha, Noruega e Reino Unido (Franchini, Mauad e Viola, 2020) em uma tentativa de reverter a situação. O fundo tem especial importância para os estados da região que são os mais constantes parceiros no desenvolvimento de projetos (Fundo Amazônia, 2018). As negociações diretas com parceiros internacionais tornaram-se corriqueiras para os estados, assim como a participação em foros internacionais (Franchini, Mauad e Viola, 2020) em que o posicionamento diverso do governo federal ficava evidente.

Nesse mesmo sentido, nos eventos paralelos à Cúpula do Clima, em 2019, os governadores buscaram protagonismo com posicionamento oposto ao Executivo federal. Bolsonaro usou o evento para demonstrar seu alinhamento ao então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, discursou criticando as organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas e de defesa dos direitos dos indígenas e reafirmando a soberania brasileira sobre a Amazônia (EBC, 2019). Paralelamente, os governadores do Consórcio Nordeste afirmaram que, diante da perspectiva de retrocesso no âmbito climático resultante da posição do governo federal, as gestões estaduais assumiam de forma enfática o papel da governança climática no país e a defesa do Acordo de Paris (Mello, 2019). Concomitantemente, o presidente do Consórcio da Amazônia Legal participava de evento organizado pelos governos da França, Chile e Colômbia para discutir o financiamento para programas de proteção da floresta (Mello, 2019). Por uma intervenção do Ministério das Relações Exteriores do Brasil com o governo da Colômbia, o membro do Consórcio foi desconvidado para discursar no evento (Dias, 2019).

Entre a Cúpula do Clima e a COP-26, o movimento de participação dos governadores foi aprofundado. Na COP de 2021, 25 governadores brasileiros participaram compondo uma coalizão que denominaram Governadores pelo Clima<sup>12</sup> em um tipo inédito de participação dos governos subnacionais brasileiros nas conferências climáticas. A preparação para a Conferência do Clima já mostrava que os governadores colocariam os poderes Executivos estaduais como atores importantes para o enfrentamento da questão climática. Nessa toada, reuniram-se com o presidente da COP-26, Alok Sharma, e com o enviado especial dos Estados Unidos para o Clima, John Kerry (Cidade Verde, 2021). Durante a COP, os governadores lançaram o Consórcio Brasil Verde, um novo consórcio público que reúne 22 estados e segue em fase de formalização em termos legislativos. Para justificar a necessidade da nova entidade, o presidente do Consórcio afirmou que “afastamento do governo federal do tema ambiental” levava à necessidade de se “apresentar uma nova fotografia do Brasil” sem substituir o Executivo federal, mas colocando-se como uma alternativa (Espírito Santo, 2021).

Em sua busca direta de cooperação internacional para as políticas ambientais, alguns acordos foram concluídos. O Consórcio Nordeste assinou um acordo com o governo francês (Prado, Junqueira e Mauad, 2019). No âmbito do Consórcio da Amazônia Legal, todos os estados assinaram propostas ou cartas de intenções com a Leaf Coalition que reúne governos e empresas em um fundo de mais de US\$ 1 bilhão para apoiar projetos que tenham como finalidade a redução da emissão de carbono resultante do desmatamento (Leaf, 2023).

12. O movimento Governadores pelo Clima havia começado ainda em 2019 como uma articulação para a Cúpula do Clima. Naquele momento reunia quase exclusivamente os estados do Consórcio Nordeste.

A postura de desmonte do aparato de proteção ambiental realizada ostensivamente pelo governo federal brasileiro entre 2019 e 2022 foi um catalisador para as atividades paradiplomáticas dos governos estaduais brasileiros. Em uma tentativa de moderar a política do Executivo federal e demonstrar a existência de vozes dissonantes, aproximando-se da perspectiva da governança ambiental global, os governos subnacionais escreveram um novo capítulo da história da paradiplomacia brasileira e demonstraram a importância da articulação internacional para enfrentar políticas contrárias à proteção ambiental.

## 6 CONCLUSÃO

A onda de ascensão de líderes de extrema-direita nas últimas décadas trouxe alguns desafios particulares para a governança global. Uma das esferas mais afetadas por esse movimento foi, sem dúvida, a governança ambiental. No Brasil, esse processo se deu com o questionamento da ciência que levou à refutação da contribuição humana para a mudança climática, com a marginalização dos povos tradicionais e com a percepção das florestas como parte de um projeto econômico. Desde que a proteção ambiental entrou na pauta política no Brasil, o período de 2019 a 2022 representou um retrocesso sem equivalente. A prática do governo Bolsonaro foi de desmonte do aparato público federal de fiscalização e proteção ambiental que resultou em uma reação dos governos subnacionais em âmbito doméstico e internacional.

O Brasil é uma Federação centralizada na União e as ações paradiplomáticas ocorrem ainda de forma irregular e pouco homogênea no país. Tradicionalmente, a atuação internacional dos governos subnacionais acontece sem oposição ao governo federal. Por isso, com alguma surpresa, constata-se um percurso dinâmico e relativamente concertado de uma paradiplomacia instrumentalizada para demonstrar, internacionalmente, uma oposição sistemática ao governo federal em relação à política ambiental. A paradiplomacia de resistência não se inaugura nesse episódio da história brasileira, há casos documentados similares em outras federações, mas ela aparece como uma ruptura significativa se considerado o histórico da atividade internacional dos governos subnacionais no país.

A análise desse fenômeno expõe uma forma singular de enfrentamento da agenda antiambiental e da atividade paradiplomática. Os resultados da paradiplomacia de resistência podem ter alcance limitado – a impossibilidade de retomada do Fundo Amazônia ainda durante o governo Bolsonaro foi representativo. Ainda assim, ela se traduz como um instrumento importante de vocalização das dissidências domésticas que buscam modular a ação internacional do governo central e recalibrando o posicionamento do Estado. As divisões expostas a partir da paradiplomacia de resistência mostram uma das possíveis e complexas articulações entre os diferentes níveis de governo e evidenciam a importância da ação externa dos governos subnacionais em situações de adversidade doméstica.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ernesto. **Política externa**: soberania, democracia e liberdade – coletânea de discursos, artigos e entrevistas do ministro das Relações Exteriores – 2020. Brasília: Funag, 2021.

ASCEMA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS DE CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE. **Cronologia de um desastre anunciado**: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil. Brasília: Ascema, 2020.

BARROS, Marinana Andrade e. **A atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

\_\_\_\_\_. Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. **Revista Monções**, Dourados, v. 10, n. 19, jan./jun. 2021.

BASSO, Gustavo. Bolsonaro comemora queda de fiscalização pelo Ibama; especialista vê pulverização do Estado Brasileiro. **Forum**, 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2019/6/13/bolsonaro-comemora-queda-de-fiscalizacao-pelo-ibama-especialista-v-pulverizacao-do-estado-brasileiro-57028.html>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BBC – BRITISH BROADCASTING CORPORATION. Cop-25: Brasil tenta bloquear acordo, mas discussões terminam em compromisso por metas mais rigorosas. **BBC**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50800984>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRAGANÇA, Daniele. Bolsonaro diz que diretor do INPE pode estar “a serviço de alguma ONG”. [s.l.]: OECO, 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/bolsonaro-diz-que-diretor-do-inpe-pode-estar-a-servico-de-alguma-ong/>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PDC nº 365/1993**. Torna sem efeito o decreto de 25 de maio de 1992, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Yanomani nos estados de Roraima e Amazonas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/13724>. Acesso em: 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo – PSL Somos Todos Bolsonaro**. Brasília: TSE, 2018a. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/SP/69698/2030402020/25001099703/pje-ee579547-Proposta%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Votação e resultados**. Brasília: TSE, 2018b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/votacao-e-resultados>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. Senado. **Veto parcial aposto “por inconstitucionalidade”**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8060765&ts=1630375912676&disposition=inline>. Acesso em: 2 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Desmatamento na Amazônia: ministra Cármen Lúcia apresenta início do voto**. Brasília: STF, 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484550&ori=1>. Acesso em: 1º jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **STF determina reativação do Fundo Amazônia no prazo de 60 dias**. Brasília: STF, 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496793&ori=1>.

BRASIL, Cristina Índio. Brasil tem 49 municípios com mais de 500 mil habitantes. **Agência Brasil**, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas do Brasil: estados e municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CAMPOREZ, Patrik. Bolsonaro promete liberar garimpo em terras quilombolas. **O Globo**, 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-promete-liberar-garimpo-em-terras-quilombolas-22884565>. Acesso em: 13 jul. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique; Toledo, Roberto Pompeu de. **O presidente segundo o sociólogo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CIDADE VERDE. Pela primeira vez, governadores vão à COP e articulam novo consórcio nacional. **Cidade Verde**. 2021. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/355184/pela-primeira-vez-governadores-voa-a-cop-e-articulam-novo-consorcio-nacional>. Acesso em: 7 jul. 2023.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Brasília: Ipea, p. 165-177, jul-dez. 2019.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009.

DIAS, Marina. Itamaraty barra discurso de governador do Amapá sobre Amazônia na ONU. **Folha de S.Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/itamaraty-barra-discurso-de-governador-da-amazonia-em-reuniao-do-clima-na-onu.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2023.

EBC – EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU. **Agência Brasil**, 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 2 jul. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Governadores lançam Consórcio Brasil Verde durante COP-26, na Escócia. **Governo do Espírito Santo**, 2021. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/governadores-lancam-consorcio-brasil-verde-durante-cop-26-na-escocia>. Acesso em: 2 jul. 2023.

FORTE, Bárbara; RODRIGUES, Paula; CABRERA, Rômulo. Porque Guedes errou na declaração sobre meio ambiente em Davos. **UOL**, 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/01/21/porque-guedes-errou-em-declaracao-sobre-meio-ambiente-em-davos.htm>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana Carolina Evangelista; VIOLA, Eduardo. De Lula a Bolsonaro: uma década de degradação de la gobernanza climática en Brasil. **Análisis Político**, Bogotá, n. 99, p. 81-100, 2020.

FRÓIO, Líliliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2015.

FUNDO AMAZÔNIA. Relatório de atividades. **Fundo Amazônia**, 2018. Disponível em: [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/ RAFA\\_2018\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/ RAFA_2018_port.pdf). Acesso em: 13 jul. 2023.

G1. Área com alertas de desmatamento na Amazônia sobem 278% em julho se comparado ao mesmo mês de 2018. **G1**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/area-com-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-sobem-278percent-em-julho-comparado-ao-mesmo-mes-de-2018.ghtml>. Acesso em: 3 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Malária, pneumonia, desnutrição, contaminação por mercúrio: Fantástico mostra a tragédia humanitária na Terra Indígena Yanomami. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/01/29/malaria-pneumonia-desnutricao-contaminacao-por-mercurio-fantastico-mostra-a-tragedia-humanitaria-na-terra-indigena-yanomami.ghtml>. Acesso em: 3 jul. 2023.

GUEDES, Octavio. Bolsonaro já lamentou que o Brasil não dizimou os indígenas. **G1**, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2022/03/16/bolsonaro-ja-lamentou-que-o-brasil-nao-dizimou-os-indigenas.ghtml>. Acesso em: 1ª jul. 2023.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. *In*: WANDERLEY, Luiz Eduardo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 77-108.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

JUNQUEIRA, Cairo. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional**: uma análise da União Europeia e do Mercosul. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 43-68, 2017.

JUNQUEIRA, Cairo; ALVES, Maria Rafaela; SANTOS, Sandrielly. Entre a política pública e a oposição política: duas faces do Consórcio Nordeste em meio à covid-19. **Espirales**, 2021.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (Ed.). **Paradiplomacy in action**: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Cass, 1999. p. 1-17.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and practice of paradiplomacy**: subnational governments in international affairs. New York: Routledge, 2015.

LEAF. **Leaf coalition**. [s.l.]: Leaf, 2023. Disponível em: <https://leafcoalition.org/>.

LESSA, José Vicente. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília: MRE, 2002.

MALANSKI, Daniel. A reviravolta estética do Brasil: de nação emergente à pátria internacional. **Significação**, São Paulo, v. 49, n. 57, p. 198-214, 2022.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia**: o caso dos municípios brasileiros. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MAUAD, Ana; BETSILL, Michelle. A changing role in global climate governance: São Paulo mixing its climate and international policies. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019.

MAZUI, Guilherme; GOMES, Pedro Henrique. Lula assina decreto que retoma Fundo Amazônia e outras medidas ambientais. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/01/lula-assina-decreto-que-retoma-fundo-amazonia-e-outras-medidas-ambientais.ghtml>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. Prefácio. *In*: LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no mundo**: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: Editora UFV, 2007.

MELLO, Patrícia Campos. Rebeldes, estados brasileiros driblam Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/patriciacamposmello/2019/09/rebeldes-estados-brasileiros-driblam-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MIGALHAS. Salles fala em aproveitar pandemia para “mudar todo o regimento” do meio ambiente. **Migalhas**, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/327591/salles-fala-em-aproveitar-pandemia-para-mudar-todo-o-regimento-do-meio-ambiente>. Acesso em: 29 jun. 2023.

MIKLOS, Manoela. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação de suas unidades constituintes. **Carta Internacional**, v. 6, n. 1, p. 83-100, jan./jun. 2011.

NEDER, Vinícius. Fundo Amazônia tem 40 projetos paralisados que somam R\$ 1,4 bilhão. **CNN Brasil**, 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/fundo-amazonia-tem-40-projetos-que-somam-r-1-4-bi-paralisados/>.

OC – OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nunca mais outra vez**. São Paulo: Observatório do Clima, 2023.

PEREIRA, Joana Castro. As políticas amazônicas do Brasil (2019-2022) e a necessidade de uma mudança transformadora. **Relações Internacionais**, p. 5-15, 2022.



PEREIRA, Joana Castro; VIOLA, Eduardo Viola. Brazilian climate policy (1992–2019): an exercise in strategic diplomatic failure. **Contemporary Politics**, p. 1-24, 2021.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do; JUNQUEIRA, Cairo; MAUAD, Ana. Ativismo subnacional e conflitos no governo de Jair Bolsonaro: uma análise das ações dos estados brasileiros na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2019. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 114-132, 2021.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do; LOPES, Isabella Ferrarez Fernandes. A resistência estadual às políticas de Donald Trump: o caso da Califórnia. *In*: VELASCO E CRUZ, Sebastião C.; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. **Trump: primeiro tempo – partidos, políticas, eleições e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

SCHIAVON, Jorge. La diplomacia local de los gobiernos estatales em Mexico (2000-2010). **Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE**, Santa Fé, n. 201, p. 1-40, 2010.

\_\_\_\_\_. **Comparative paradiplomacy**. New York: Routledge, 2019.

SETO, Gabriel. Bolsonaro diz que pretende acabar com “ativismo ambiental xiita” se for presidente. **Folha de S.Paulo**, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-diz-que-pretende-acabar-com-ativismo-ambiental-xiita-se-for-presidente.shtml>. Acesso em: 12 jul. 2023.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federal states as foreign-policy actors. *In*: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans. (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

STRUCK, Jean-Phillip. Salles questiona contribuição humana na mudança climática. **DW**, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/em-berlim-salles-questiona-contribui%C3%A7%C3%A3o-humana-na-mudan%C3%A7a-clim%C3%A1tica/a-50665744>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ZABALA, Iñaki Aguirre. “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

## APÊNDICE

### QUADRO A.1

#### Relação dos governadores dos consórcios Nordeste e Amazônia Legal com o governo federal durante a Presidência de Jair Bolsonaro

##### A.1A – Consórcio Nordeste

Estado	Governador (2018-2022)	Sigla	Relação com o governo de Jair Bolsonaro
Alagoas	Renan Filho	MDB	Oposição
Bahia	Rui Costa	PT	Oposição
Ceará	Camilo Santana	PT	Oposição
Maranhão	Flávio Dino	PCdoB	Oposição
Paraíba	João Azevedo	PSB	Oposição
Pernambuco	Paulo Câmara	PSB	Oposição
Piauí	Wellington Dias	PT	Oposição
Rio Grande do Norte	Fátima Bezerra	PT	Oposição
Sergipe	Belivaldo Chagas	PSD	Oposição

##### A.1B – Consórcio Amazônia Legal

Estado	Governador (2018-2022)	Sigla	Relação com o governo de Jair Bolsonaro
Acre	Gladson Cameli	PP	A favor
Amapá	Waldéz Goés	PDT	Oposição
Amazonas	Wilson Lima	PSC	A favor
Maranhão	Flávio Dino	PCdoB	Oposição
Mato Grosso	Mauro Mendes	DEM	A favor
Pará	Hélder Barbalho	MDB	Oposição
Rondônia	Coronel Marcos Rocha	PSL	A favor
Roraima	Antônio Denarium	PSL	A favor
Tocantins	Mauro Carlesse <sup>1</sup>	PHS/PSL	A favor
	Wanderley Barbosa	Republicanos	A favor

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Carlesse foi afastado do cargo de governador do Tocantins em 2021, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), e renunciou antes do julgamento de *impeachment*, em 2022. Seu vice, Wanderley Barbosa, assumiu o cargo, terminando o mandato.

Obs.: MDB – Movimento Democrático Brasileiro; PT – Partido dos Trabalhadores; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PSD – Partido Social Democrático; PP – Partido Progressistas; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PSC – Partido Social Cristão; DEM – Democratas; PSL – Partido Social Liberal; PHS – Partido Humanista da Solidariedade.