

UM PLANO DE RECUPERAÇÃO VERDE PARA A AMAZÔNIA: BENEFÍCIOS REGIONAIS, NACIONAIS E MUNDIAIS

Ticiane de Oliveira Alvares¹
Marcela Cardoso Rodrigues²
Beatriz Sakuma Narita³

Em 2020, com a emergência da crise sanitária provocada pela covid-19 e a necessidade de forte intervenção estatal a fim de conter o vírus e o agravamento da crise socioeconômica, planos/programas de desenvolvimento ganharam urgência e intensidade. Ao mesmo tempo, a pauta climática ganha relevância em decorrência de fenômenos cada vez mais frequentes que acumulam mortes e prejuízos sociais, ambientais e econômicos nos quatro cantos do planeta. Na tentativa de realizar políticas públicas de caráter regional e levando em consideração os desafios socioeconômicos e ambientais, o Consórcio de Governadores da Amazônia Legal elaborou e lançou o Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal (PRV), uma proposta de desenvolvimento regional para a Amazônia. Este artigo pretende contribuir para o debate do desenvolvimento regional, focando a região da Amazônia Legal, associado ao debate da segurança climática, no contexto das crises mundial e brasileira. Argumenta-se que, descolado de um projeto nacional, os esforços regionais carecem de maior esforço de unidade com amplas forças e setores nacionais e internacionais e, neste sentido, o Consórcio de Governadores da Amazônia Legal e o seu PRV são exemplos do uso da paradiplomacia para desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Amazônia Legal; economia verde; planejamento regional; Green New Deal; paradiplomacia.

A GREEN RECOVERY PLAN FOR THE AMAZON: REGIONAL, NATIONAL AND GLOBAL BENEFITS

In 2020, with the emergence of the sanitary crisis caused by covid-19 and the need for a strong state intervention in order to contain the virus and the worsening of the socioeconomic crisis, development plans/programs gained urgency and intensity. At the same time, the climate issue gets relevance as a result of increasingly frequent phenomena that accumulate deaths and social, environmental and economic damages in the four corners of the planet. In an attempt to develop public policies of a regional nature and considering socio-economic and environmental challenges, the Consortium of Governors of the Legal Amazon prepared and launched the Legal Amazon Green Recovery Plan (Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal – PRV), a proposal for regional development for the Amazon.

1. Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ); mestra pelo PEPI/UFRJ; bacharel em ciências econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); especialista em estudos estratégicos internacionais contemporâneos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS; e assessora técnica de projetos do Consórcio Amazônia Legal. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-6110-4709>>. E-mail: <ticiane.alvares@pepi.uefrj.br>.

2. Doutoranda em ciências mecânicas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Mecânicas da Universidade de Brasília (PCMEC/UnB); mestra em ciências mecânicas pelo PCMEC/UnB; engenheira ambiental; especialista em direito urbanístico e ambiental; e assessora técnica de projetos do Consórcio Amazônia Legal. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-2413-6434>>. E-mail: <marcelacardrigues@gmail.com>.

3. Mestra em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; advogada; e assessora técnica de projetos do Consórcio Amazônia Legal. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-7894-9169>>. E-mail: <naritabeatriz@gmail.com>.

This article intends to contribute to the debate on regional development, focusing on the Legal Amazon region, associated with the debate on climate security, in the context of the global and Brazilian crises. It is argued that, detached from a national project, regional efforts lack greater unity efforts with broad national and international forces and sectors and, in this sense, the Consortium of Governors of the Legal Amazon and its PRV are examples of the use of paradiplomacy for regional development.

Keywords: Legal Amazon; green economy; regional planning; Green New Deal; paradiplomacy.

UN PLAN DE RECUPERACIÓN VERDE PARA LA AMAZONIA: BENEFICIOS REGIONALES, NACIONALES Y MUNDIALES

En 2020, con el surgimiento de la crisis sanitaria provocada por el covid-19 y la necesidad de una fuerte intervención estatal para contener el virus y el agravamiento de la crisis socioeconómica, los planes/programas de desarrollo cobraron urgencia e intensidad. Al mismo tiempo, el tema climático cobra relevancia como consecuencia de fenómenos cada vez más frecuentes que acumulan muertes y daños sociales, ambientales y económicos en los cuatro rincones del planeta. En un intento por llevar a cabo políticas públicas de carácter regional y tomando en cuenta los desafíos socio-económicos y ambientales, el Consorcio de Gobernadores de la Amazonía Legal elaboró y lanzó el Plan de Recuperación Verde para la Amazonia Legal (Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal – PRV) una propuesta de desarrollo regional para la Amazonía. Este artículo pretende contribuir al debate sobre el desarrollo regional, centrándose en la Amazonia Legal, asociado al debate sobre la seguridad climática, en el contexto de las crisis global y brasileña. Se argumenta que, desvinculado de un proyecto nacional, los esfuerzos regionales carecen de una mayor unidad de esfuerzos con amplias fuerzas y sectores nacionales e internacionales y, en este sentido, el Consorcio de Gobernadores de la Amazonia Legal y su PRV son ejemplos del uso de la paradiplomacia para desarrollo regional.

Palabras clave: Amazonia Legal; economía verde; planificación regional; Nuevo Trato Verde; paradiplomacia.

JEL: R11.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm27art4>

Data de envio do artigo: 5/11/2021. Data de aceite: 9/12/2021.

1 INTRODUÇÃO

A crise de 2007/2008, que primeiro se manifestou nos países desenvolvidos ocidentais, reavivou o necessário debate sobre desenvolvimento nacional. Suas consequências econômicas e sociais no mundo inteiro, somadas à questão ambiental, fizeram emergir robustos planos de desenvolvimento, o que tem-se convencionado chamar, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa, de Green New Deal,⁴ aludindo ao New Deal do presidente Franklin Roosevelt, nos marcos do pós-crise de 1929.

4. Conforme se verá na seção pertinente, os Green New Deals são basicamente propostas e políticas econômicas que visam ao crescimento econômico aliado a práticas mais sustentáveis. Os Green New Deals lançados nos últimos anos têm alguns pressupostos em comum, como um maior protagonismo do Estado nesse processo de transição para uma economia verde, além de tratarem as mudanças climáticas como questões estruturais e de longo prazo, que requerem ampla adesão social (Marques, 2020, p. 4).

Em 2020, com a emergência da crise sanitária provocada pela covid-19 e a necessidade de forte intervenção estatal a fim de conter o vírus e o agravamento da crise socioeconômica, esses planos/programas de desenvolvimento ganharam urgência e intensidade. Ao mesmo tempo, a pauta climática ganha relevância em decorrência de fenômenos cada vez mais frequentes que acumulam mortes e prejuízos nos quatro cantos do planeta. Assim, muitos países têm elaborado projetos para impulsionar a economia e gerar empregos, combinando-os com metas de diminuição de emissão de gases de efeito estufa (GEE), mudanças na matriz energética, substituição gradual dos combustíveis fósseis, entre outros.

No que diz respeito ao atual cenário econômico, segundo um estudo publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o impacto da crise potencializada pela covid-19 gerou, em 2020, a maior contração do produto interno bruto (PIB) na região dos últimos cem anos. Como consequência, a América Latina apresentou enormes retrocessos no mercado de trabalho, sendo os mais afetados os trabalhos informais, que não contaram com proteção de políticas econômicas efetivas (Cepal, 2021b). No Brasil, os efeitos acumulados da crise econômica com os impactos sanitários da covid-19 geraram um cenário de profunda crise social, desemprego, insegurança alimentar e informalidade no mercado de trabalho.

Somado a isso, observa-se um gradativo aumento de atividades ambientais ilícitas, especialmente no que diz respeito ao desmatamento, sobretudo na Amazônia e no Cerrado brasileiro. Vale destacar que, após uma mudança de metodologia para análise de emissão de GEE pela Carbon Brief,⁵ o Brasil passou a ocupar a quarta posição no *ranking*, tendo o desmatamento como a principal causa desse avanço (Evans, 2021). Além da preocupação com a questão ambiental, preservação da biodiversidade e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, essa questão das atividades ilegais também se torna mais acentuada em momentos de crises econômicas, uma vez que a falta de empregos formais faz com que a população mais vulnerável tenda a recorrer a elas para obter renda. Atividades como o garimpo ilegal e a exploração ilegal de madeira, por exemplo, são uma alternativa de trabalho informal encontrada pela população da Amazônia que perde empregos legais (Wenzel, 2020).

Na Amazônia brasileira, o enfrentamento ao cenário de crise é ainda mais desafiador. Ao mesmo tempo que a biodiversidade da região e o imenso território representam um ativo estratégico para o Brasil e uma grande oportunidade para o desenvolvimento nacional, segundo dados do IBGE (2021b), a região amarga os piores índices de desenvolvimento humano, baixa infraestrutura urbana e regional,

5. Nas análises feitas até 2020, o Carbon Brief levava em consideração apenas a utilização de combustíveis fósseis. Ao incluir silvicultura e uso da terra, países em desenvolvimento como o Brasil e a Indonésia passaram a figurar na lista como os países mais emissores de GEE. Os índices de desmatamento das florestas tropicais nos dois países aumentaram consideravelmente nos últimos anos (Evans, 2021).

pouco acesso pela população a serviços básicos como saúde, educação, além de desemprego, e alta informalidade, quando comparada às demais regiões brasileiras.

Vale destacar que, nos últimos anos, os dados da Amazônia sobre preservação ambiental, desmatamentos, queimadas e incêndios ilegais aumentaram consideravelmente. Em tempos de crise econômica e debates sobre as mudanças climáticas, a pressão internacional sobre o Brasil e sobre a Amazônia no que diz respeito ao cumprimento das metas para reduzir emissão de GEE e mitigar os efeitos das mudanças climáticas cresce. Ou seja, também aumenta o questionamento externo sobre a capacidade do Brasil de gerir seu próprio território.

Diante desse contexto, em 2019, os governos estaduais do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, que compõem a região da Amazônia brasileira, somaram esforços para criar o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento da Amazônia Legal ou Consórcio Amazônia Legal (CAL). Trata-se de uma autarquia interestadual na modalidade de associação pública e que possui autonomia para captar recursos, promover investimentos e executar projetos de interesse comuns aos estados consorciados.

Na tentativa de realizar políticas públicas de caráter regional e levando em consideração os desafios socioeconômicos e ambientais, o Consórcio de Governadores da Amazônia Legal elaborou e lançou o Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal (PRV), uma proposta de desenvolvimento regional para a Amazônia, que busca responder àqueles que consideramos os principais desafios da região: a geração de emprego e renda para os quase 30 milhões de brasileiros que vivem na Amazônia, combinada com a valorização da floresta em pé e com o desenvolvimento científico, tecnológico e de infraestrutura com bases sustentáveis. Inspirado nos chamados Green New Deals, o PRV visa reavivar o debate necessário sobre desenvolvimento regional e nacional, e reposicionar o Brasil no seu papel protagonista nas questões ambiental e climática, seja através dos espaços multilaterais, seja através da paradiplomacia, conceito que abordaremos melhor adiante.

A paradiplomacia, que corresponde à inserção internacional de atores subnacionais ou à ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e/ou desafiam as políticas centrais do Estado, pode ser uma ótima ferramenta para a obtenção de parcerias estratégicas, nesse caso, voltadas ao desenvolvimento sustentável da Amazônia. Os atores subnacionais mencionados “compreendem cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, lãnder, oblasts e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados” (Junqueira, 2014, p. 230). “Eles são considerados também atores infra ou subestatais, justamente por estarem inseridos em um ente político de maior grandeza, qual seja o próprio Estado-nação” (Junqueira, 2017).

Este artigo pretende contribuir para o debate do desenvolvimento regional, focando a região da Amazônia Legal, associado ao debate da segurança climática, no contexto das crises mundial e brasileira. Argumenta-se que, descolado de um projeto nacional, os esforços regionais carecem de maior esforço de unidade com amplas forças e setores nacionais e internacionais. Ressalta-se que a efetividade dos projetos regionais não está necessariamente relacionada a essas parcerias, apenas que eles podem ampliar sua capacidade de mobilização de recursos e aprimorar a capacitação dos técnicos envolvidos no projeto, por exemplo. Neste sentido, o Consórcio de Governadores da Amazônia Legal e o PRV são exemplos do uso da paradiplomacia para desenvolvimento regional.

A fim de desenvolver o argumento deste artigo, algumas questões precisam ser respondidas: como é possível sustentar um projeto regional de caráter inovador sem amparo em um projeto nacional? Não sendo um projeto de caráter federal, o Plano de Recuperação Verde possui potencial de implementação e melhoria dos indicadores sociais, ambientais e econômicos da região amazônica?

Para tentar responder a essas perguntas, o artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção seguinte aborda brevemente as características das principais propostas de desenvolvimento econômico nos marcos das respostas à crise econômica e climática, os chamados Green New Deals. A terceira apresenta a Amazônia brasileira, seus principais desafios e o PRV como um projeto de desenvolvimento regional, em resposta à crise brasileira, no contexto da crise mundial. A quarta se refere aos principais gargalos e limitações do desenvolvimento regional dissociado de um projeto nacional, às disputas internacionais e às oportunidades, no caso do desenvolvimento da Amazônia, oriundos da paradiplomacia e dos possíveis investimentos em segurança climática. A quinta seção conta com as considerações finais, em que observamos como o uso da paradiplomacia por entes da Federação brasileira podem ser utilizados como forma de desenvolvimento de oportunidades e parcerias voltadas ao desenvolvimento regional.

2 GREEN NEW DEAL E O DEBATE DE DESENVOLVIMENTO ATUAL

Esta seção pretende associar os planos de desenvolvimentos à preocupação ambiental que os países centrais têm apresentado em resposta à crise econômica de 2007/2008 e, atualmente, agravada pela pandemia da covid-19. Destacamos as propostas e medidas apresentadas pelos Estados Unidos, pela União Europeia e pela República Popular da China.

O debate que vincula o tema do desenvolvimento econômico nacional ao meio ambiente surge com contornos mais concretos a partir da crise de 2007/2008 (Marques, 2020). Isso justifica-se porque até então, no ocidente, o próprio entendi-

mento de maior intervenção estatal e o debate desenvolvimentista estavam relegados, quando muito, a áreas específicas (como ao Complexo Industrial de Defesa) ou a um papel de suprir as imperfeições do mercado. Os impactos da crise de 2007/2008 sobre os países centrais reavivaram as estratégias utilizadas para enfrentamento da crise de 1929, lideradas pelo presidente Franklin Roosevelt.

Entretanto, não se trata apenas de incluir uma condução centralizada acerca de um novo consenso ambiental. Antes disso, ou simultaneamente, trata-se de disputar e retomar o próprio paradigma desenvolvimentista,⁶ que se fez presente a partir dos anos 1930 e que impulsionou as políticas de bem-estar social nos Estados Unidos e na Europa e a própria industrialização brasileira. Por isso, o trabalho é mais longo e mais difícil em países em que o *status quo* é o consenso não intervencionista – o consenso neoliberal. De outro modo, nos países em que já está em curso um projeto nacional de longo prazo, é necessário um processo de adaptação e inclusão às políticas ambientais, tornando-as parte de seu planejamento. Esse parece ser o caso da China, como veremos no fim desta seção. Já nos casos dos Estados Unidos e da União Europeia, há um esforço adicional de disputa de paradigmas – desenvolvimentista e neoliberal – que precedem e vão além da questão ambiental e que se fazem presentes nos processos eleitorais, e até mesmo na compreensão sobre a necessidade das políticas ambientais. Obviamente, essas discussões e disputas dos países centrais ressoam e influenciam o Brasil e os países do chamado Sul Global.

Em 2009, as Nações Unidas lançaram, através da United Nations Environmental Programme (Unep), o programa de políticas públicas denominado Global Green New Deal (GGND). Esse programa consiste em diretrizes de políticas públicas direcionadas aos países para investimentos públicos (priorizando setores que promovessem atividades verdes, transição energética, agricultura sustentável e transportes públicos), mudanças nas políticas domésticas e na arquitetura política internacional, visando à recuperação econômica, à geração de empregos e ao combate à fome, conjugados à redução da economia de alto carbono e ao crescimento sustentável (Mathias *et al.*, 2021). Entre as orientações das Nações Unidas, também constava a necessidade de aprimorar a legislação ambiental dos países, incluindo medidas fiscais que promovessem fontes renováveis e investimentos em transporte público em detrimento do individual, por exemplo.

6. Para fins deste trabalho, nos valem os do conceito de desenvolvimentismo trabalhado pelos professores Pedro Fonseca, André Cunha e Julimar Bichara, segundo os quais, no Brasil, convencionou-se chamar de desenvolvimentismo a ideologia do desenvolvimento, partindo-se do pressuposto do subdesenvolvimento, designada por “um conjunto de ideias e práticas efetivas dos governantes o qual sugere estar permeado de uma lógica que se expressa como um projeto de nação” (Fonseca, Cunha e Bichara, 2013, p. 411). Segundo os autores, para enquadrar-se como desenvolvimentista, um projeto em curso deve atender a um “núcleo duro” conceitual, composto por industrialização, intervenção pró-crescimento e nacionalismo.

A necessidade de recuperação econômica dos países motivou o lançamento do The American Recovery and Reinvestment Act (Recovery Act), pelo então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, em fevereiro de 2009. Embora esse plano já trouxesse alguns aspectos de preocupação ambiental, como investimentos bilionários em energias renováveis, o seu foco era a geração de empregos em função da crise desencadeada no setor imobiliário.

As questões ambientais e climáticas ganharam mais força com o GGND e, em especial, após a 21^a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (Conference of the Parties – COP 21), ocorrida em Paris, em 2015, e a publicação do Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas sobre o Aquecimento Global de 1,5° C, pelo Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), em novembro de 2018. A preocupação com os efeitos das mudanças climáticas e a cobrança por maior responsabilização dos países desenvolvidos e principais poluidores foram ganhando espaço nos governos, nas casas representativas e na própria sociedade.

No caso dos Estados Unidos, apesar da eleição de Donald Trump, que gerou um certo “apagão” da pauta pelo Executivo federal, o tema do Green New Deal apareceu com força nas eleições legislativas de 2018, impulsionado por representantes do Partido Democrata, a partir da ideia de combinar a geração de empregos com medidas de combate à crise climática. Como consequência disso, em 2019, é apresentada a Resolução nº 109 pelo Congresso Americano, em que reconhece o dever do governo federal em criar um Green New Deal. Apesar de bastante vaga no que diz respeito a metas e ações concretas, a Resolução nº 109 colocou o desafio de zerar as emissões de GEE até 2030. Na prática, a resolução cria diretrizes gerais para um Green New Deal, devendo este enfrentar a crise climática, a estagnação econômica e salarial e a crescente desigualdade presente na sociedade americana.

Com o agravamento da crise econômica, sobretudo com a covid-19, o debate sobre alternativas de desenvolvimento e sua necessária combinação com a questão ambiental pautou as eleições presidenciais de 2020. Com a vitória de Joe Biden e a nomeação de John Kerry como enviado especial do clima, esse tema alcançou um lugar central. Assim, o novo governo estadunidense tomou importantes iniciativas, como a convocação da cúpula do clima em abril de 2021 e após intensos debates, o Congresso norte-americano aprovou e o presidente Joe Biden assinou o Acordo de Infraestrutura Bipartidário (The Bipartisan Infrastructure Deal) no valor de US\$1 trilhão para melhoria de infraestrutura, expansão de acesso à água potável, internet de alta velocidade, medidas de enfrentamento aos efeitos das mudanças climáticas e eventos climáticos extremos e promoção de justiça ambiental (The White House, 2021; Pramuk, 2021). Entre os compromissos com a crise climática, destaca-se o referente à redução das emissões de GEE até 2030 e

zerá-las até 2050, crédito para investimentos em energias limpas, investimentos em tecnologia verde etc.

Já a Europa vem trabalhando com a proposta do European Green Deal, também chamado de Pacto Ecológico Europeu, que busca soluções para a emissão de gases e saídas para a pandemia da covid-19. Tal pacto foi proposto pela Comissão Europeia, envolvendo todos os países do bloco, em 14 de julho de 2021, coincidentemente no dia em que se celebra a Revolução Francesa. O objetivo é tornar as políticas da União Europeia em matéria de clima, energia, transportes e fiscalidade aptas para alcançar uma redução nas emissões líquidas de GEE de, pelo menos, 55% até 2030 (em comparação com os níveis de 1990) e alcançar a neutralidade das emissões até 2050, tornando-se o primeiro continente neutro. Em termos de financiamento, espera-se destinar um terço dos 1,8 bilhão de euros de investimentos para o Plano de Recuperação Next Generation EU e pelo próprio orçamento do bloco para sete anos (Comissão Europeia, 2021).

O European Green Deal, pelas próprias características do bloco, foca soluções verdes para a questão urbana, a serem incorporadas por todos os países da União Europeia. Apesar de abordar políticas específicas também para a agricultura, o plano centra os setores como mobilidade e transportes (como a utilização de carros elétricos), geração de energia limpa e indústria para reduzir as emissões de GEE, promover a economia circular e a conservação da biodiversidade.

Diferentemente da União Europeia, dos Estados Unidos e das estratégias dos países ocidentais em geral, a República Popular da China tem um projeto de desenvolvimento de longo prazo, que os chineses chamaram de Socialismo de Mercado com Características Chinesas, iniciado com as chamadas Reforma e Abertura (1979) e que já dura mais de quatro décadas. Suas estratégias e metas evoluem à medida que esse projeto se desdobra e são revistas ou reformuladas através dos Planos Quinquenais. O 14º Plano Quinquenal chinês (2021-2025), elaborado em março de 2021, teve como foco as áreas do desenvolvimento sustentável e a liderança tecnológica do país (Ungaretti, 2021). Assim, no caso chinês o desafio da inclusão da pauta ambiental e climática se coloca mais como uma adaptação de um projeto de desenvolvimento já existente através da transição de uso intensivo de recursos energéticos de matrizes não renováveis para uma matriz menos dependente do carvão mineral do que um novo plano ou programa reativo a uma crise econômica, como parece ser o caso dos Estados Unidos e da Europa. Mais do que isso, a pauta ambiental acaba sendo uma necessidade do próprio êxito desse processo, visto que, à medida que o desenvolvimento avança, aumentando a renda média da população e superando problemas como a fome e o desemprego, a qualidade do ar, a redução da poluição, a saúde e o bem-estar tornam-se questões centrais aos olhos do povo.

Sendo assim, o tema da sustentabilidade em consonância com o desenvolvimento chinês vem ganhando força, tanto pelos problemas de descontentamento da população com a poluição como desafios enfrentados internamente por este país quanto pela pressão internacional. O processo de transição para uma economia menos poluente foi iniciado na China há uma década, em 2011, com o 12º Plano Quinquenal, que já apresentava metas energéticas e climáticas ambiciosas. No 12º Congresso do Partido Comunista da China, realizado em 2012, a construção de uma civilização ecológica tornou-se um dos cinco pilares do desenvolvimento do socialismo com características chinesas. Essa vertente pôde ser representada com maior materialidade nos últimos anos, tanto pelos investimentos em inovação nas indústrias intensivas em tecnologia verde – como a de veículos elétricos, a de placas solares, a de trens de alta velocidade, entre outros – quanto pela progressiva transição da matriz energética – do carvão para matrizes menos poluentes, embora o carvão ainda seja a matriz predominante. Além disso, a China é o país que apresenta a maior taxa de reflorestamento no mundo (Chen *et al.*, 2019).

Em termos práticos, as metas climáticas previstas no Plano Quinquenal vigente, até 2025 são as seguintes: i) reduzir as emissões de CO₂ por unidade do PIB em 18% em relação aos níveis de 2020; ii) reduzir o consumo de energia por unidade do PIB em 13,5% em relação aos níveis de 2020; iii) aumentar a cobertura florestal de 23,2% para 24,1%; e iv) aumentar a participação de combustíveis não fósseis na matriz energética para cerca de 20%. No longo prazo, as estratégias para alcançar a neutralidade de carbono, anunciada pelo presidente Xi Jinping para 2060, envolvem medidas para: i) descarbonizar o setor de energia; ii) eletrificação; iii) mudança de combustível; iv) sequestro de carbono; e v) gerenciamento da demanda de energia (Ungaretti, 2021).

Embora as experiências e proposições dos Estados Unidos, da União Europeia e da República Popular da China sejam bem distintas, todos eles sugerem que há uma melhor condição de enfrentamento concreto das questões ambientais quando atreladas às necessidades reais da população e a um projeto de desenvolvimento econômico e social bem desenhado, uma vez que já há um esforço nacional em curso em desenvolvimento industrial, científico e tecnológico. Em outras palavras, é mais fácil concretizar e destinar recursos ao desenvolvimento de energias limpas, de tecnologia verde, de inovação e de reflorestamento quando há predisposição de investimentos públicos.

Já no caso brasileiro, até agora, o apelo ao crescimento econômico tem acontecido na contramão das práticas internacionais supracitadas. Observa-se o fomento ao uso intensivo de recursos naturais, seja na indústria extrativista ou na expansão das fronteiras agropecuárias. No caso da indústria petroleira, a possibilidade de redução da produção por parte de empresas privadas com capital aberto, como a Shell, pela pressão dos seus acionistas preocupados com a transição verde,

abre espaço para um aumento da quota de mercado por parte das empresas estatais de países em desenvolvimento (Braga, 2021).

Várias empresas brasileiras, com destaque para as de maior expressão internacional, apresentam preocupação com a questão do desenvolvimento de suas forças produtivas com baixo impacto ambiental e descarbonização de suas atividades.⁷ Todavia, são iniciativas isoladas e muitas vezes desarticuladas entre si, não sendo impulsionadas por um projeto nacional de desenvolvimento e que esteja voltado para uma transição robusta e verdadeiramente transformadora para uma economia verde.⁸

3 UM PROJETO PARA A AMAZÔNIA BRASILEIRA?

Conforme visto anteriormente, uma das preocupações latentes dos países citados no que diz respeito à transição verde é a descarbonização de suas respectivas matrizes energéticas. No Brasil, segundo o Ministério de Minas e Energia, já temos a grande vantagem de que 80% do abastecimento de energia no país se dá por meio de matrizes renováveis (hidrelétricas, eólicas, biomassa, solar e biogás) (Brasil, 2020). Nosso maior problema são as emissões de GEE oriundas do desmatamento. Porém, não é identificado no âmbito do governo federal nenhum projeto mais ambicioso nos moldes dos Green New Deals supracitados. Pelo contrário, em muitos casos são observados retrocessos, como o aumento da participação de termelétricas movidas a gás e carvão na matriz energética brasileira e o aumento do desmatamento após a redução do papel de órgãos fiscalizadores e aumento da presença do exército na Amazônia.

Na próxima seção será apresentada uma experiência subnacional de projeto de desenvolvimento regional para a Amazônia Legal com forte influência dos Green New Deals. Trata-se de uma experiência que acontece no nível dos estados brasileiros que compõem a Amazônia Legal e que buscam na paradiplomacia uma das alternativas para viabilizar suas ações.

Conforme mencionado anteriormente, a chamada Amazônia Legal brasileira engloba os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará,

7. Como exemplo, pode-se mencionar o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDES), uma associação civil sem fins lucrativos composta por grandes empresários brasileiros, que promove debates e ações de conscientização sobre temas relacionados ao desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://cebds.org/>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

8. O conceito de economia verde surgiu no contexto da conferência Rio-92, como superação da expressão "ecodesenvolvimento" e foi reelaborado em relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) abordando características como a baixa emissão de carbono, eficiência no uso de recursos e busca pela inclusão social. Existe um amplo debate sobre a expressão ser um complemento ou uma superação do "desenvolvimento sustentável", mas que não faz parte do escopo desta pesquisa. Para fins deste artigo, toda vez que a expressão "economia verde" for utilizada levará em consideração o conceito desenvolvido pelo PNUMA: "uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo que reduz os riscos ambientais e a escassez ecológica". Ver mais em: O Eco (2015); e UNEP, UN DESA e FAO (2012).

Tocantins, Rondônia e Roraima. O conceito de Amazônia Legal surgiu na década de 1950, com o objetivo de criar uma agenda específica de desenvolvimento para a região, através da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Com a extinção desse plano e criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966, o conceito de Amazônia Legal foi reinventado e sua extensão territorial expandida para o formato que apresenta hoje. Vale ressaltar que, por envolver um caráter de planejamento e desenvolvimento regional, a Amazônia Legal abrange também os demais biomas presentes nos estados que a compõem, como o Cerrado e o Pantanal, por exemplo (Brasil, 1953; 1966).

Atualmente, segundo o IBGE, a Amazônia Legal abrange uma área de 5,1 milhões de quilômetros quadrados (59% do território nacional), é habitada por cerca de 30 milhões de pessoas (14% da população brasileira), possui 772 municípios (14,5% dos municípios do Brasil) e R\$ 623 bilhões em PIB, representando 9% do PIB nacional. A região faz fronteira com sete países da América do Sul, sendo que todos eles englobam a chamada Pan-Amazônia.⁹ Por isso, entende-se que um projeto regional deve levar em conta as oportunidades e os riscos representados por essa realidade. Entre as oportunidades, destacam-se a integração de infraestrutura, o intercâmbio científico e tecnológico voltado aos recursos naturais amazônicos, o escoamento produtivo para países da América do Sul – e desses para o Pacífico. A recente inauguração da Ponte do Abunã sobre o rio Madeira, em maio de 2021, completando a infraestrutura rodoviária entre Rondônia e o Pacífico, é um importante exemplo dessa possibilidade. Entre os riscos, destaca-se que sendo esses países o entorno estratégico da Amazônia Legal, qualquer instabilidade ou problema de segurança por eles apresentados representam também um problema para o Brasil. Conforme veremos melhor na terceira parte deste artigo, a paradiplomacia tem um importante papel no diálogo e no estabelecimento de parcerias com entes subnacionais desses países.

Levando-se isso em consideração, e como os demais países da Pan-Amazônia também apresentam desafios semelhantes como o desenvolvimento socioeconômico da região aliado à preservação ambiental, nos últimos anos podem ser observadas várias iniciativas internacionais integradas, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o mais recente Pacto de Letícia. A OTCA envolve os países Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e surgiu como decorrência do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em julho de 1978. Já o Pacto de Letícia, firmado em novembro de 2019, por iniciativa da Colômbia e do Peru, conta também com a participação da Bolívia, Brasil, Equador,

9. A Pan-Amazônia é formada por Brasil, Venezuela, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa e Suriname. Todos esses países fazem fronteira com estados da Amazônia brasileira, à exceção do Equador.

Guiana e Suriname como signatários. Ambos possuem como objetivo principal a preservação do meio ambiente e a utilização racional dos recursos naturais do bioma, permitindo o desenvolvimento sustentável da Pan-Amazônia.

Todavia, é importante destacar que tanto a OTCA como o Pacto de Letícia são experiências que ocorrem no plano nacional, não sendo consideradas práticas paradiplomáticas. Também vale ressaltar que, ainda no âmbito nacional, experiências de desenvolvimento regional para a Amazônia vêm sendo elaboradas desde meados do século XX, especialmente através da Sudam e da Suframa, que foram criadas pelo governo federal para esse fim. Apenas a título de exemplos recentes, podem ser citados o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2020-2023,¹⁰ voltado a todos os estados da Amazônia Legal, e a Zona de Desenvolvimento Sustentável Abunã-Madeira (ZDS),¹¹ que abarca a tríplice fronteira entre os estados do Acre, Amazonas e Rondônia, ambos elaborados pela Sudam.

Muito embora a Amazônia Legal conte com um grande portfólio de projetos cujo objetivo é promover o crescimento econômico da região, os seus resultados são de baixa expressão. Conforme já visto, apesar de a região ser um grande ativo estratégico em termos de território e recursos naturais, é notório o contraste com os baixos índices de desenvolvimento socioeconômicos, de empregos formais e de infraestrutura, quando comparados ao restante do país. A crise econômica brasileira agrava ainda mais essas desigualdades e a situação da população da Amazônia e intensifica outro problema: a presença das atividades ilegais na região cria um círculo vicioso de degradação ambiental e miséria, aumentando o desmatamento, as queimadas, a grilagem etc.

O Brasil, por ser um país marcado por profundas desigualdades de renda, raciais, étnicas, de origem, de gênero etc., exige que uma estratégia de recuperação contemple políticas que busquem corrigir distorções e injustiças históricas a partir de uma agenda de recuperação sustentável. Nesse sentido, a coordenação e articulação entre diferentes atores é a chave para que se possam mobilizar investimentos em áreas complementares e na escala necessária para a transformação aspirada (Cepal, 2020).

Na tentativa de enfrentar essa situação, o Consórcio de Governadores da Amazônia Legal lançou, em julho de 2021, o PRV. Trata-se de um projeto de desenvolvimento regional para a Amazônia, por intermédio de uma estratégia

10. Plano de desenvolvimento regional que tem como objetivo a redução das desigualdades regionais, mediante a geração de emprego e renda, crescimento econômico e qualidade de vida. Disponível em: <<http://prda.sudam.gov.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

11. ZDS Abunã-Madeira foi planejada como um conjunto de ações multissetoriais voltadas para a promoção da sustentabilidade ambiental por meio do desenvolvimento socioeconômico das áreas onde estará localizada. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudam/pt-br/release-zona-de-desenvolvimento-sustentavel-abuna-madeira>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

de transição para uma economia verde, inspirado nos planos internacionais semelhantes existentes, mas ancorado nas especificidades regionais. Sua inovação em relação aos projetos federais mencionados anteriormente se dá no fato de tratar-se de um plano interestadual, elaborado não apenas a partir do olhar da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do governo federal, mas também pela vontade e iniciativa política dos nove estados da Amazônia Legal e em diálogo constante com outros órgãos subnacionais e atores internacionais (CAL, 2021b).

De acordo com o exposto anteriormente, os planos verdes apresentados pelos Estados Unidos, pela União Europeia e pela República Popular da China, por exemplo, quando levam em consideração a preocupação ambiental e os esforços para diminuir as causas das mudanças climáticas focam bastante questões como a mudança da matriz energética. No caso do Brasil, mais especificamente da Amazônia Legal, o grande entrave são as emissões geradas pelo desmatamento ilegal e pela alteração do uso do solo para criação de gado (emissão de metano).

Sendo assim, o plano mira em uma reconfiguração da estrutura socioeconômica da Amazônia Legal que tenha, como efeito, o estabelecimento de uma preservação duradoura dos ecossistemas locais. Isso implica ir além do combate específico à perda florestal – levando-se em consideração todos os biomas que compõem a região –, ou seja, pressupõe também a melhoria das condições de vida da população local e a geração de emprego e renda nas áreas rurais e urbanas de modo a sustentar essa transição do ponto de vista político e socioeconômico. Essa melhoria também se reflete em investimentos em infraestrutura de saneamento básico, de transporte e de tecnologias da comunicação, por exemplo.

Conforme indica o resumo executivo do PRV, as fragilidades do mercado de trabalho e a falta de diversificação produtiva na região têm servido como entraves de natureza política e econômica no enfrentamento ao desmatamento. Começando pela precariedade do mercado de trabalho, a proporção de trabalhadores com carteira assinada na Amazônia Legal é aproximadamente 20 pontos percentuais menor se comparado ao país, tanto em momentos de maior crescimento econômico quanto em momentos de crise. A proporção de trabalhadores formais flutuou entre 23% e 25% dos ocupados, entre 2012 e 2020 – enquanto o restante do Brasil variou entre 41% e 45% no mesmo período. A renda média domiciliar *per capita* na Amazônia em 2019 foi de R\$ 654, 40% a menos do que no restante do país, que teve a renda média de R\$ 1.074 (CAL, 2021b).

É certo que existe um entendimento popular de que para que a economia da região amazônica cresça é necessário derrubar a floresta, seja para exploração de madeira, seja para criação de pastos e plantio de monocultura. Marcovitch (2011, p. 37-38) sugere, por exemplo, que a lógica econômica do desmatamento reside “no fato de que o agropecuarista, derrubando árvores para

ampliar seus pastos ou plantios, gasta aproximadamente R\$ 800 por hectare contra R\$ 2 mil que investiria para recuperar a produtividade numa área já devastada”. Porém, pesquisas recentes demonstram que os danos que as mudanças climáticas causam podem gerar perdas de até US\$ 14 bilhões para a agricultura até 2070 (Embrapa, 2018).

Como mostram Rodrigues *et al.* (2009), em uma análise de 286 municípios da Amazônia Legal com diferentes estágios de desmatamento, a retirada da floresta nativa não provoca melhora no IDH dos municípios no longo prazo. Essa consideração é reforçada por Young (2020), que indica a forte dimensão de exclusão social causada pela degradação ambiental. Além disso, são as populações mais vulneráveis as que acabam sofrendo os impactos mais nocivos da desestruturação dos ecossistemas, sendo atingidos por uma piora nas condições de habitação, saúde, alimentação, entre outros.

Assim, o desmatamento ilegal e as outras atividades como o garimpo e a grilagem em terras não destinadas na Amazônia não melhoram em nada a qualidade de vida ou a geração de empregos. Pelo contrário, aumentam as desigualdades e reduzem a capacidade de geração de emprego formal e de renda para seus habitantes, além de impor violência e danos sanitários e ambientais (Abramovay, 2019).

Um estudo recente desenvolvido pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e pelo projeto Amazônia 2030, que analisa o Índice de Progresso Social (IPS),¹² chegou à conclusão de que os municípios da Amazônia que mais desmatam a floresta são os que também apresentam pior qualidade de vida para seus habitantes (Santos *et al.*, 2021). Vale ressaltar que as duas edições anteriores do IPS Amazônia, de 2014 e 2018, já indicavam baixo índice de progresso social na região, o que foi reforçado no IPS 2021.

Levando em consideração aspectos como os baixos indicadores socioeconômicos da região, os gargalos relacionados à forma de ocupação e uso da terra na Amazônia e na crise econômica enfrentada pelo Brasil como um todo, o PRV propõe estratégias que sejam capazes de reduzir o desmatamento e a consequente emissão de GEE, utilizando-se do potencial da floresta em pé para gerar emprego e renda para a população, criando um círculo virtuoso. Trata-se de uma visão integrada, que pretende combater distorções como, por exemplo, a identificada em estudos realizados por pesquisadores do projeto Amazônia 2030, que identificaram que entre 2012 e 2019 houve um aumento da área ocupada de 8,4% para

12. O índice foi criado em 2013, sob a compreensão de que apenas indicadores econômicos eram insuficientes para analisar o desenvolvimento de uma determinada região. A partir da avaliação de mais de quarenta indicadores relacionados à saúde, à moradia, ao saneamento, à segurança, à educação, à igualdade de gênero, à qualidade de meio ambiente e à educação, o IPS gera uma nota de 1 a 100 para avaliar países, estados e municípios (Santos *et al.*, 2021).

agropecuária e uma redução no número de postos de trabalho (Gonzaga, Alfnas e Cavalcanti, 2020). Ou seja, a expansão da fronteira agropecuária em terras da Amazônia e o aumento da produtividade para essa cadeia produtiva não representaram crescimento de emprego e renda para a população local.¹³

De modo específico, seus objetivos são: zerar o desmatamento ilegal até 2030; combater as desigualdades de renda, raça, gênero e de acesso a serviços básicos de infraestrutura; gerar empregos na floresta, nas áreas rurais e nos centros urbanos; e transitar para uma nova economia verde com maior sofisticação tecnológica e potencial exportador. Nesse sentido, o plano foi organizado em quatro eixos, conforme descrito a seguir.

- 1) Freio ao desmatamento ilegal e reflorestamento.
- 2) Desenvolvimento produtivo sustentável.
- 3) Tecnologia verde e capacitação.
- 4) Infraestrutura verde.

Cada um desses eixos possui diretrizes específicas que se desdobram em um portfólio de projetos de acordo com os principais desafios regionais e de cada estado.

Para a fase 1, que foi apresentada no resumo executivo do PRV, foi estimado um orçamento de R\$ 1,5 bilhão, a serem divididos entre os quatro eixos da seguinte forma: 25% dos recursos para o eixo 1; 30% para o eixo 2; 15% para o eixo 3; e 30% para o eixo 4. O valor do investimento em cada estado obedeceu a critérios populacionais (eixos 2, 3 e 4) e de tamanho da floresta (eixo 1) em cada um deles (CAL, 2021b).

A partir da análise do resumo executivo da fase 1 do PRV, o Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (Made/USP), publicou a nota *Estimação do Impacto na Produção e no Emprego do Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal*. As estimativas foram produzidas a partir de estudos que calculam multiplicadores de produto e emprego para o Brasil, para a Amazônia e para os estados da região, através do método de matrizes insumo-produto (Marques, Carvalho e Lima, 2021). Como resultados preliminares, aferiu-se que apenas levando-se em consideração os eixos 2, 3 e 4 podem ser gerados de 208 mil a 400 mil novos postos de trabalho, com potencial de gerar impacto de 0,27% do PIB da Amazônia Legal.

13. Para reverter essa situação, em uma outra pesquisa vinculada ao projeto Amazônia 2030, Paulo Barreto sugere a intensificação de regularização fundiária, o crédito rural para assistência técnica e a melhoria do uso da terra para agregar valor à atividade, tornando-a mais intensiva e com investimentos em infraestrutura (Barreto, 2021).

Muito embora o estudo, por questões metodológicas,¹⁴ não tenha levado em consideração o eixo 1, é importante destacar que os programas de fortalecimento de fiscalização, de comando e controle, de restauração florestal e fortalecimento dos programas de REDD+¹⁵ e de pagamento por serviços ambientais também apresentam enorme potencial de geração de renda e conservação (Junior e Silva, 2009).

Conforme mencionado anteriormente, os problemas a serem superados pela Amazônia Legal são enormes. O PRV apresenta uma alternativa diferente dos projetos de desenvolvimento regionais anteriores, que não apresentavam a preocupação latente com o meio ambiente e mudanças climáticas que o século XXI impõe. Todavia, sem uma ampla articulação entre atores locais, nacionais e internacionais não é possível superar os vários desafios apresentados. Observando-se a página virtual do Consórcio Amazônia Legal é possível observar que existe uma ampla relação da autarquia com órgãos do governo federal, sociedade civil organizada e atores estrangeiros como representantes de embaixadas no Brasil, bem como expressiva participação em eventos como o New York Climate Conference – 2021 e a COP26 (CAL, 2021a). A partir do que será exposto na última parte deste artigo, essas relações institucionais, com foco nas internacionais, se apresentam como uma saída para a concretização de um projeto de desenvolvimento regional, sem que isso comprometa de qualquer forma a soberania nacional.

4 AS LIMITAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DISSOCIADO DE UM PROJETO NACIONAL E PARADIPLOMACIA

Como foi problematizado na introdução, uma questão fundamental a ser colocada é se é viável um projeto de desenvolvimento regional dissociado de um projeto nacional. Tal questão não tem resposta fácil, ainda mais em se tratando de um território amplo e de uma região estratégica como a Amazônia. Qualquer projeto desenvolvimentista pressupõe fomento à indústria, intervenção pró-crescimento e medidas heterodoxas, como manipulação de variáveis macroeconômicas (câmbio, juros) que estimulem a economia. Nesse sentido, a crise brasileira e os problemas de condução da política econômica indicam entraves a um projeto regional mais amplo.

14. "A principal razão, para além dos complexos problemas metodológicos de compatibilização dos projetos com setores da MIP [matriz insumo-produto], é que, em termos de lógica e raciocínio econômico, não é trivial e imediato o entendimento de como a regulação e a fiscalização de atividades ilegais associadas ao desmatamento impacta a renda e o emprego no curto prazo. Por exemplo, que setores mais precisamente essas atividades envolvem? Que tipo de mão de obra e em que volume ela mobiliza? Quais os canais pelos quais a regulação e a fiscalização podem levar à ampliação da renda e do emprego no curto prazo? Essas questões, que não são simples em nenhum caso, assim como outras a elas relacionadas ou que delas desdobram, se tornam ainda mais complexas quando estão sob análise os projetos do eixo 1" (Marques, Carvalho e Lima, 2021, p. 4).

15. REDD+ é a sigla para Redução de Emissões Provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal. Trata-se de um incentivo econômico voltado aos países em desenvolvimento criado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) relacionado ao mercado de crédito de carbono florestal.

Rangel (2009), em um ensaio intitulado *Breves Notas com Vista a um Plano de Desenvolvimento Econômico para a Bahia*, analisou a complexa relação entre o crescimento regional e uma política nacional de desenvolvimento, classificando a causa como exógena em relação à Bahia que, durante a década de 1950, crescia a um ritmo sete vezes maior que os dos outros países da América Latina. De acordo com o autor, seria influência do resto da economia nacional sobre a economia baiana, especialmente através da União Federal, ao inverter seus próprios recursos ou ao assumir a responsabilidade por investimentos estrangeiros na região, causou uma profunda mudança na função regional da produção; ao oferecer oportunidades de inversão para os excedentes da poupança regional, induziu uma maior utilização para o potencial produtivo já existente na região, elevando a renda regional; ao oferecer oportunidade de emprego para os excedentes de mão de obra na Bahia reduzindo o excedente de mão de obra e induzindo à agricultura uma transição dos moldes feudais para os moldes capitalistas; criando demanda do mercado nacional para produtos da Bahia, tanto os produzidos no estado como os recebidos do exterior em contrapartida de suas exportações.

Ignácio Rangel classifica aquele desenvolvimento como um fenômeno de relação, somente explicável pelo fato de ser a Bahia parte inseparável da Federação brasileira, inconcebível, naquelas condições do mercado mundial, se ela constituísse uma pequena nação independente.

Por isso e apesar disso, no caso dos estados que compõem a Amazônia Legal, o esforço para viabilizar um projeto de desenvolvimento deve incorporar as principais características da região sem desconsiderar suas relações com o âmbito nacional, concentrando-se especialmente na relação com a Pan-Amazônia, por meio da paradiplomacia. Ou seja, tal esforço deve consistir na ação internacional de entes subnacionais, ou seja, os governos locais que integram um Estado soberano, como os estados e municípios, no caso do Brasil; na integração e articulação entre os estados que compõem a região; na relação com o governo federal, levando-se em consideração a competência atribuída a cada ente da Federação na Constituição Federal de 1988; e, por fim, no ativo estratégico representado pelos recursos naturais presentes na Amazônia Legal.

No Brasil, os antecedentes da paradiplomacia são antigos, podendo ser possível vislumbrar uma paradiplomacia financeira já no início da República (Bessa Maia e Saraiva, 2012). Aqui, há dois elementos essenciais que explicam a difusão dessa prática, além das considerações gerais que afetam todo o planeta (interdependência econômica, tecnologia das comunicações, incremento no transporte etc.). O primeiro deles é a descentralização política do Estado como efeito do fim da última ditadura, em 1985. Os entes subnacionais foram empoderados, em contraste com a centralização do período anterior. Além disso, em uma instituição tipicamente brasileira, os municípios foram

elevados à condição de entes da Federação, em 1988, ao lado dos estados e da União. No novo desenho da República, redemocratizada, os entes subnacionais tinham competência para buscar a satisfação de seus interesses locais (Figueiredo, Coutinho e Alvares, 2020).

O segundo elemento é a integração regional. Após 1985, os governos de Brasil e Argentina passaram da lógica da rivalidade geopolítica para a da colaboração. A ambos interessava uma plataforma que possibilitasse sua reinserção internacional com um viés apartado da experiência e da imagem autoritárias. Nesse sentido, foi articulada a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, contando também com Paraguai e Uruguai. Mesmo com todas as questões mal resolvidas e os ataques que sofre, o Mercosul ainda é a mais bem-sucedida experiência de integração regional do subcontinente. Entre as mudanças que ele possibilitou, está o maior entrelaçamento entre os governos locais de seus países-membros. Hoje, praticamente todos os estados do país têm uma secretaria com essa atribuição. São Paulo, o estado mais rico da Federação, possui inclusive um escritório de representação aberto em Xangai, na China, além de ter assinado dezenas de acordos e protocolos (Figueiredo, Coutinho e Alvares, 2020).

São evidentes as vantagens, por isso a prática se difundiu pelos estados e também começa a conquistar municípios de médio porte, não se restringindo às grandes metrópoles. Os acordos estabelecidos são oportunidades para as cidades e os estados projetarem seus mercados internacionalmente, trazerem investimentos, gerarem empregos, enfim, atenderem às suas necessidades.

Dentro do federalismo brasileiro, a criação de uma governança federativa regional de um plano de recuperação sustentável torna possível a ação, mesmo que dentro de certos limites, porque os setores que mais apresentam oportunidades para a geração de benefícios socioeconômicos têm uma tutela compartilhada entre diferentes níveis. Esse é o caso, por exemplo, do freio ao desmatamento, do estímulo a cadeias produtivas da biodiversidade, da mobilidade urbana sustentável, do saneamento básico e da educação, que podem ter iniciativas federais, mas em última instância dependem da ação local de estados e municípios. Portanto, quando se fala em paradiplomacia, fala-se em uma realidade cotidiana.

Evidentemente, a competência exclusiva da União ficaria garantida para a celebração de tratados, decretação de guerra e mesmo a aprovação de empréstimo internacional (que, hoje, deve ser votado pelo Senado Federal). Afinal, já está superado o debate que foi realizado quanto à constitucionalidade ou não da paradiplomacia (Rodrigues, 2008). Hoje, mesmo ainda sem um marco regulatório específico para a ação internacional de entes subnacionais, entende-se que não há qualquer impedimento a acordos de cooperação, busca de investimentos, intercâmbio de políticas públicas ou simples trocas de experiências que marcam o universo de possibi-

lidades comportadas pela paradiplomacia. Não se trata de usurpação de competência que fira a integridade do Estado brasileiro. Pelo contrário, o que há é a abertura para a consolidação e desenvolvimento desse Estado.

A força do CAL e do PRV está justamente no fato de ser um projeto integrado para os nove estados da região. A sua unidade em torno de um projeto regional atribui maior força e condições de abrir canais de interlocução e negociação com atores nacionais e internacionais. As relações paradiplomáticas com fundos internacionais, governos subnacionais e países que destinam recursos para projetos de redução de emissão de GEE, podem agregar recursos importantes para financiar projetos do PRV, em suas diferentes fases.

O desafio é canalizar os recursos que são empregados na Amazônia para um projeto de desenvolvimento regional de impacto mais abrangente em termos de infraestrutura e geração de renda, em detrimento de investimentos dispersos, de impacto localizados e que nem sempre conjugam a preservação ambiental à geração de emprego e renda para a população. A atração de recursos para investimento científico e tecnológico em produtos da Amazônia é outra vertente importante que deve viabilizar um projeto para a região. Os recursos naturais, conjugados às capacidades estatais brasileiras, como as universidades e os institutos de pesquisa dão à região um potencial de captação e execução de projetos e investimentos em áreas como bioeconomia, energia renovável, entre outras.

A paradiplomacia é, assim, um dos caminhos necessários para estados e municípios em uma economia-mundo cada vez mais interligada. Sem ela, os entes subnacionais perdem oportunidades efetivas de se desenvolverem. Hoje, com a crise de confiança e representatividade da política externa e ambiental brasileira, que afeta não só o país, mas também os governos de estados e municípios, ela se faz ainda mais necessária na afirmação dos princípios constitucionais que regem as relações exteriores do país. Por isso, a difusão cada vez maior da paradiplomacia pode ser o caminho para começar a restabelecer a boa imagem externa do Brasil e, no que toca ao tema deste artigo, também um caminho fundamental a ser trilhado pelo Consórcio Amazônia Legal na consecução de seu Plano de Recuperação Verde.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento econômico pautado pelos “negócios de sempre” (business as usual, na expressão em inglês), que lança mão de altos investimentos em tecnologias poluentes e baseadas em combustíveis fósseis, é cada vez mais inviável à segurança do planeta. Essa consciência coloca como ponto fulcral da agenda global a transição para uma economia de baixo carbono. Hoje, os países possuem uma oportunidade histórica de desenvolver e implementar estratégias de recuperação e transição econômica voltadas à sustentabilidade.

O Brasil tem o poder de dar uma grande contribuição por ser detentor da maior biodiversidade do mundo, de enormes reservas de água potável e com matriz energética predominantemente limpa. É possível ser um protagonista de uma estratégia de recuperação com sustentabilidade e redução das desigualdades, fazendo da agenda climática e ambiental uma ferramenta de desenvolvimento de longo prazo.

Diante de uma conjuntura de necessidade de retomada econômica vislumbrando o pós-pandemia e de uma emergência climática, o PRV, criado pelo Consórcio de Governadores da Amazônia Legal, apresenta o desafio de responder ao problema do desenvolvimento regional, aproveitando-se do ativo representado pela biodiversidade amazônica e da necessidade de desenvolver ciência, tecnologia e inovação para agregar valor às atividades econômicas da região. Olha para o problema do desmatamento na floresta, mas também enxerga que não há solução que não leve em consideração a maioria da população – que habita as cidades. Seguindo a lógica dos países desenvolvidos, enxergamos nas crises econômica e climática uma oportunidade para enfrentar antigos gargalos que se arrastam há décadas e que têm como principal raiz a falsa dicotomia entre o desenvolvimento da Amazônia e a preservação da floresta em pé.

O desafio é direcionar os recursos, especialmente os oriundos de atores internacionais que são empregados na Amazônia, para um projeto de desenvolvimento regional de impacto mais abrangente, que não dissocie a preservação da floresta amazônica do desenvolvimento socioeconômico da população da região. A ampliação das relações e do diálogo federativo, no âmbito interno, aliada à paradiplomacia, no âmbito externo, é o caminho necessário para estados e municípios em uma economia-mundo cada vez mais interligada. Particularmente, sem uma atuação internacional própria, os estados do Consórcio Amazônia Legal, bem como quaisquer entes subnacionais, perdem oportunidades efetivas para se desenvolver.

Assim, o Consórcio deve atuar a partir da paradiplomacia, em ampla articulação com governos, empresas e fundos internacionais, com a finalidade de ampliar a efetividade de seu Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal. Ademais, além de promover o desenvolvimento regional em si, as práticas observadas na implementação do PRV podem também servir como fonte de pressão e inspiração para a formulação de um projeto de desenvolvimento mais amplo, de caráter nacional, que se construa a partir do potencial da Amazônia brasileira e apresente respostas a questões tão fundamentais como a mitigação dos impactos advindos das mudanças climáticas e superação das desigualdades socioeconômicas. Diferentemente de outros países, que precisam encontrar o caminho da indústria de baixo carbono e mudança de toda a sua matriz energética, já são uma realidade no Brasil os sistemas integrados agroflorestais, a bioeconomia e a exploração de fontes de energia renováveis, por exemplo. O nosso desafio é intensificar essas boas práticas

mediante o investimento em gerenciamento, tecnologia, geração de emprego e renda e mostrando aos produtores que é possível produzir e manter a floresta em pé.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Amazônia**: por uma economia do conhecimento da natureza. São Paulo: Elefante, 2019.

AMAZÔNIA 2030. Brasil, 2021. Disponível em: <<https://amazonia2030.org.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BARRETO, Paulo. Políticas para desenvolver a pecuária na Amazônia sem desmatamento. **Amazônia 2030**, 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/09/pecuaria-extrativa_final_Paulo-Barreto-1.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BESSA MAIA, José Nelson; SARAIVA, José Flávio S. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha – 1890-1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000100007>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRAGA, Julia. Emprego e a transição verde. *In*: RONCAGLIA, André; BARBOSA, Nelson (Org.). **Bionomics nos trópicos**. [s.l.]: Editora FGV, 2021.

BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 jan. 1953. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11806.htm>. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1996. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5173.htm#art63>. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. **REDD+**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Fontes de energia renováveis representam 83% da matriz elétrica brasileira**. Brasília, 28 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/energia-minerais-e-combustiveis/2020/01/fontes-de-energia-renovaveis-representam-83-da-matriz-eletrica-brasileira>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CAL – CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL. Página Inicial. Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal**. Brasília: CAL, 2021b. Disponível em: <<https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/docs/Plano%20de%20Recuperacao%20Verde%20do%20Consortio%20Amazonia%20Legal.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CARNEY, Mark. **Breaking the tragedy of the horizon: climate change and financial stability**. Londres: Speech by the Governor of the Bank of England, Sept. 2015. Disponível em: <<https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Investimentos transformadores para um estilo de desenvolvimento sustentável: estudos de casos de grande impulso (*big push*) para a sustentabilidade no Brasil**. Santiago: Cepal, 2020.

_____. **Estudo Econômico da América Latina e do Caribe**, Resumo Executivo (LC/PUB.2021/11), Santiago, 2021a. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47313/1/S2100394_pt.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2021.

_____. **Estudo Econômico da América Latina e do Caribe: dinâmica do mercado de trabalho e políticas de emprego para uma recuperação sustentável e inclusiva para além da crise da covid-19**. Santiago: Cepal, 2021b.

CHEN, Chi *et al.* China and India lead in greening of the world through land-use management. **Nature Sustainability**, v. 2, p. 122-129, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/s41893-019-0220-7>>.

COMISSÃO EUROPEIA. **Pacto Ecológico Europeu**. 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt>. Acesso em: 5 nov. 2021.

CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS. **H.R.1 - American Recovery And Reinvestment Act of 2009**. Sponsored by David R. Obey, Washington DC, 2009. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1/text>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. **H.Res.109 - Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal**. Sponsored by Alexandria Ocasio-Cortez, Washington DC, 2019. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109/text>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Visão 2030**: o futuro da agricultura brasileira. Brasília: Embrapa, 2018. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/visao/o-futuro-da-agricultura-brasileira>>. Acesso em: 6 out. 2021.

EVANS, Simon. Analysis: which countries are historically responsible for climate change? **Carbon Brief**, May 2021. Disponível em: <<https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

FIGUEIREDO, Alexandre; COUTINHO, André; ALVARES, Ticiana. Paradiplomacia e desenvolvimento nacional. **Portal Vermelho**, 2020. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2020/09/26/paradiplomacia-e-desenvolvimento-nacional/>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

FONSECA, Pedro; CUNHA, André; BICHARA, Julimar. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, maio-ago. 2013. Disponível em: <https://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/files/o_brasil_na_era_lula.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2021.

GONZAGA, Gustavo; ALFENAS, Flávia; CAVALCANTI, Francisco. **Mercado de trabalho na Amazônia Legal**: uma análise comparativa com o resto do Brasil. *Amazônia 2030*, 2020. Disponível em: <<https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-Final-Mercado-de-Trabalho-na-Amazonia.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia Legal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e->>. Acesso em: 1 dez. 2021.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2021.

IPCC – PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Aquecimento global de 1,5°C**. Suíça, 2018. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2021.

IMAZON – INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. Belém, 2021. Disponível em: <<https://imazon.org.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

JUNIOR, Mariano Rua Lamarca; SILVA, César Roberto Leite da. O mercado de carbono como instrumento de conservação da floresta Amazônica. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 7, n. 1, 2009.

JUNQUEIRA, C. G. B. **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. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 83, p. 43-68, fev. 2018.

MARCOVITCH, Jacques. **A gestão da Amazônia**: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas. São Paulo: Edusp, 2011.

MARQUES, Pedro Romero. **As propostas internacionais para um Green New Deal**: pautando a transição para uma economia verde no Brasil pós-pandemia. São Paulo: Made/USP, 2020. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2020/11/npe003_pdfv1.pdf>. Acesso em: 1 out. 2021.

MARQUES, Pedro Romero; CARVALHO, Laura; LIMA, Gilberto Tadeu. **Estimação do impacto na produção e no emprego do Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal**. São Paulo: Made/USP, 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/08/01NPE014_site.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MATHIAS, João Felipe *et al.* Green New Deal como estratégia de desenvolvimento pós-pandemia: lições da experiência internacional. **Revista Tempo do Mundo**, v. 26, p. 145-174, 2021.

O ECO. **O que é a Economia Verde**. Dicionário ambiental. Rio de Janeiro, 16 mar. 2015. Disponível em: <<https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28986-o-que-e-a-economia-verde/#::-:text=A%20Economia%20Verde%20%C3%A9%20definida,ambientais%20e%20a%20escassez%20ecol%C3%B3gica%E2%80%9D>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PRAMUK, Jacob. **Biden signs \$1 trillion bipartisan infrastructure bill into law, unlocking funds for transportation, broadband, utilities**. Nova York, 2021. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2021/11/15/biden-signing-1-trillion-bipartisan-infrastructure-bill-into-law.html>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

RANGEL, Ignácio. Breves notas com vista a um plano de desenvolvimento econômico para a Bahia. **RDE: Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 3, 2009.

RODRIGUES, Ana *et al.* Boom-and-bust development patterns across the Amazon deforestation frontier. **Science**, v. 324, p. 1435-1437, 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

SANTOS, Daniel *et al.* **Índice de progresso social na Amazônia brasileira**: IPS Amazônia 2021. Belém: Imazon, 2021. Disponível em: <<https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Resumo-executivo-IPS-Amazonia-2021-Numerado-site-AMZ2030-1.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2021.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Ações de financiamento para o desenvolvimento da Amazônia**. Belém, 2020. Disponível em: <<http://prda.sudam.gov.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Histórico**. Belém, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/institucional/historico-sudam>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Release – Zona de Desenvolvimento Sustentável Abunã-Madeira**. Belém, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudam/pt-br/release-zona-de-desenvolvimento-sustentavel-abuna-madeira>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

SULLIVAN, Kate. Here's what's in the \$1.75 trillion economic plan Biden will try to sell to his party. **CNN**, Oct. 2021 Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2021/10/28/politics/president-joe-biden-economic-agenda/index.html>>. Acesso em: 1 nov. 2021.

THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet**: The Bipartisan Infrastructure Deal. Washington DC, nov. 2021. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/06/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal/>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME; UN DESA – UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS; FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **SIDS-FOCUSED Green Economy**: an analysis of challenges and opportunities. Nairóbi, 2012. Disponível em: <<http://www.unep.org/greeneconomy>> and <<http://www.unep.org/regionalseas>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Glasgow climate pact**: advance unedited version. Glasgow: UNFCCC, Nov. 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2021.

UNGARETTI, Carlos Renato. **O 14º Plano Quinquenal (2021-2025) da China em Perspectiva Doméstica e Internacional**: economia, inovação e meio ambiente. Porto Alegre, 30 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nebrics/o-14o-plano-quinquenal-2021-2025-da-china-em-perspectiva-domestica-e-internacional-economia-inovacao-e-meio-ambiente/>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

WENZEL, Fernanda. Pandemia terá impacto direto no desmatamento da Amazônia. **O Eco**. Rio de Janeiro, 23 mar. 2020. Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/pandemia-tera-impacto-direto-no-desmatamento-da-amazonia/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

YOUNG, Carlos Eduardo. Exclusão ambiental e desigualdade no Brasil. *In*: MATHIAS, João Felipe; SARAIVA, Luiz Fernando. (Org.). **Igual-desigual**: história e economia das desigualdades antes, durante e após a pandemia. São Paulo: Hucitec, 2020. cap. 17, p. 255-265.