

A COOPERAÇÃO MULTILATERAL ENTRE OS PAÍSES AMAZÔNICOS

A ATUAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO
DO TRATADO DE COOPERAÇÃO
AMAZÔNICA (OTCA)

RODOLFO ILÁRIO DA SILVA

**A COOPERAÇÃO
MULTILATERAL ENTRE
OS PAÍSES AMAZÔNICOS**

CONSELHO EDITORIAL ACADÊMICO
Responsável pela publicação desta obra

Luís Antonio Francisco de Souza
Antônio Mendes da Costa Braga
Jair Pinheiro
Rosângela de Lima Vieira

RODOLFO ILÁRIO DA SILVA

**A COOPERAÇÃO
MULTILATERAL ENTRE
OS PAÍSES AMAZÔNICOS
A ATUAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO
DO TRATADO DE COOPERAÇÃO
AMAZÔNICA (OTCA)**

**CULTURA
ACADÊMICA** 
Editora

© 2013 Editora Unesp

Cultura Acadêmica

Praça da Sé, 108

01001-900 – São Paulo – SP

Tel.: (0xx11) 3242-7171

Fax: (0xx11) 3242-7172

www.culturaacademica.com.br

feu@editora.unesp.br

CIP – BRASIL. Catalogação na Fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

S581c

Silva, Rodolfo Ilário da

A cooperação multilateral entre os países amazônicos [recurso eletrônico]: a atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)/ Rodolfo Ilário da Silva. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

recurso digital

Formato: ePDF

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7983-482-0 (recurso eletrônico)

1. Política internacional – 2. Livros eletrônicos. I. Título.

14-08267

CDD: 327.11

CDU: 327

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp)

Esta pesquisa foi realizada com apoio da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), na modalidade de bolsa de Mestrado, processo n° 2010/11538-3

Editora afiliada:



Asociación de Editoriales Universitarias
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

*“Toda mata tem caipora para a mata vigiar veio um caipora de fora
para a mata definhar
e trouxe dragão-de-ferro pra comer muita madeira e trouxe um estilo
gigante pra acabar com a capoeira*

*Fizeram logo um projeto sem ninguém testemunhar prá o dragão
cortar madeira e toda mata derribar, se a floresta, meu amigo, tivesse
pé pra andar
eu garanto, meu amigo, com o perigo, não tinha ficado lá*

*O que se corta em segundos gasta tempo pra vingar e o fruto que dá no
cacho pra gente se alimentar? depois tem o passarinho, tem o ninho,
tem o ar
igarapé rio abaixo, tem riacho e esse rio que é um mar*

*Mas o dragão continua a floresta devorar e quem habita essa mata,
prá onde vai se mudar? corre índio, seringueiro, preguiça, tamanduá
tartaruga, pé ligeiro, corre-corre tribo dos Kamaiura” [...]*

Vital Farias

Música: Saga da Amazônia

SUMÁRIO

Prefácio	9
Introdução	15
1 Fundamentos da cooperação internacional na área ambiental	21
2 A dinâmica política da cooperação amazônica	67
3 A atuação institucional da Organização do Trabalho de Cooperação Amazônica (OTCA)	147
Considerações finais	205
Referências	213

PREFÁCIO

Nos anos de 1970, a temática do meio ambiente já tinha adquirido importância significativa. Prova disso foi a realização da *Conferência Mundial sobre o homem e o meio ambiente* em junho de 1972 na Suécia, naquela que ficou conhecida como a *Conferência de Estocolmo*. Entre os participantes encontravam-se 113 Estados, além de algumas centenas de representantes não-governamentais e governamentais.

A devastação da natureza verificada em países como o Brasil, que já era alvo de constantes denúncias pela imprensa, bem como o receio do “inverno nuclear” se ocorresse um embate entre Estados Unidos e União Soviética no auge da Guerra Fria, fizeram com que movimentos pacifistas se manifestassem de forma intensa na Europa e em território norte-americano.

No continente sul-americano, as preocupações governamentais com o tema ainda eram restritas. Relegados a plano secundário no âmbito das Relações Internacionais, para os países do continente, o desenvolvimento devia ser buscado a qualquer custo, mesmo afetando o meio ambiente. Esse foi um dos motivos pelos quais a Amazônia foi intensamente explorada, sem que medidas adequadas e políticas públicas para sua preservação fossem adotadas. Queima

das florestas, contaminação dos rios pelo mercúrio, destruição da flora e da fauna, além de afetar de maneira irreversível as populações silvícolas, são alguns fatos que podem ser arrolados como consequências da falta de cuidados com o meio ambiente.

O aumento das pressões de alguns países desenvolvidos e de instituições de natureza diversa sobre a necessidade de conscientização para a preservação ambiental, foi, aos poucos, adquirindo importância maior tanto para os Estados quanto para a sociedade. Daí a própria Conferência de 1972, embora poucos resultados práticos a ela se possam imputar.

Debates que passaram a ser realizados com mais frequência obrigaram os governos sul-americanos a tomar medidas, tanto para se contraporem às ofensivas consideradas hostis de organizações não-governamentais, como de autoridades estrangeiras, sobre o domínio da região amazônica aos países que dela fazem parte.

A partir da década de 1970 podem ser citadas dezenas de encontros realizados em âmbito internacional e, mais especificamente, no próprio território sul-americano, entre ONGs, autoridades nacionais, e mesmo a criação de organismos como o *Tratado de Cooperação Amazônica* em 1978. Proposto em março do ano anterior, em julho de 1978, o TCA era firmado pelo Brasil e mais 7 países.

Conquanto a iniciativa fosse propiciar o intercâmbio entre os países amazônicos, dentro de uma ótica de desenvolvimento sustentável (ainda que essa terminologia não fosse conhecida), a entidade pouco realizou nos anos seguintes ao de sua criação. Entre as dificuldades para o avanço da instituição, podem ser lembradas não apenas a difícil conjuntura internacional dos anos 1980, e os problemas específicos enfrentados pelos países individualmente em suas políticas domésticas, mas também a falta de vontade política dos países-membros que assinaram a carta de constituição do TCA.

Ainda que as autoridades locais pouco realizassem em termos efetivos para a preservação da Amazônia, esta região mereceu atenção em grande parte do mundo. Artistas como Sting, integrantes de agências de fomento mundiais, congressistas norte-americanos e europeus, representantes da nobreza do Velho Mundo, organizações não-governa-

mentais marcaram presença em eventos como os encontros dos povos da floresta na Amazônia. A própria morte de Chico Mendes em 1988, conhecido militante sindicalista de Xapuri, serviu para colocar a agenda ambiental nas primeiras páginas da imprensa mundial.

Reuniões de chanceleres da Bacia Amazônica, ou com os próprios chefes de Estado da região, foram realizadas em várias oportunidades nos anos de 1980. Ao mesmo tempo em que se esfacelava a Guerra Fria, o mundo se reunia, vinte anos depois do encontro de Estocolmo, na cidade do Rio de Janeiro na *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano* (ECO 92), com a presença de praticamente todos os chefes de governo e Estado do planeta.

Colocada como uma das regiões mais importantes do mundo que deveriam ser protegidas e cuidadas, a Amazônia foi, inclusive, um dos assuntos principais da ECO-92, tornando-se definitivamente parte essencial na agenda de discussão global sobre meio ambiente.

Para preservá-la, que tipos de recursos financeiros e quais políticas públicas deveriam ser elaboradas? Ações individuais ou em conjunto, aceitando interferências externas, sem deixar que a soberania de cada país da região amazônica fosse afetada, constituíram-se em objeto de permanentes discussões nesta parte do mundo.

A ineficácia do Tratado de Cooperação Amazônica, verificada desde sua criação, motivou a sua própria transformação na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, procurando dar resposta aos problemas da região, bem como satisfações ao mundo sobre o comportamento adotado pelos países que fazem parte das grandes florestas tropicais.

São algumas dessas preocupações que norteiam o trabalho presente de Rodolfo Ilário da Silva. Fruto de uma intensa pesquisa, o autor trabalha em várias direções. Após apresentar um debate em torno da questão ambiental e da temática amazônica, indica as motivações que orientaram a criação do TCA, os aspectos políticos e jurídicos de sua formação, bem como a questão sobre a presença da Guiana Francesa na organização e suas implicações, visto ser esta um departamento da República Francesa.

O que fez o TCA desde o seu advento, as dificuldades encontradas e os motivos que levaram a que se readaptasse e se transformasse em OTCA em 2002 são objetos de acurada análise do autor em seu primeiro livro.

A estrutura organizacional, o plano de desenvolvimento da região, o processo decisório, os recursos com os quais a entidade conta, bem como a crise enfrentada pela OTCA na segunda metade da década passada, tudo é estudado com rigor pelo jovem pesquisador neste texto, que é uma excelente contribuição não apenas para os interessados na temática ambiental, mas também para os estudiosos sul-americanos em desejar saber como se dá o processo de cooperação internacional amazônico.

Para o próprio autor, as preocupações que orientaram a realização da pesquisa e a confecção do trabalho são as seguintes: “Qual é o nível real de cooperação entre os países amazônicos? O processo político e os meios institucionais criados foram ou são eficientes para promover a cooperação? Se sim, quais são os resultados mais produtivos deste processo? Se não, por que a cooperação entre os países da região amazônica não apresenta avanços contundentes? Que resultados podemos esperar da cooperação regional entre os países da Amazônia?”.

Como se pode observar, são objetivos extremamente interessantes e, embora difíceis de responder, foram bem investigados durante a pesquisa e que são mostrados no presente livro. Sabendo da dificuldade para encontrar explicações satisfatórias, o autor está consciente dos problemas enfrentados para alcançar boas explicações: “as respostas para tais perguntas são complexas e devem ser analisadas com rigor e prudência”.

Ao final do livro, utilizando o referencial teórico a que se propôs, analisando desde as motivações para a criação do TCA e sua posterior mudança para OTCA, com todas as dificuldades decorrentes para a construção de um quadro institucional no qual todos os países-membros devam colaborar em benefício de um bem-comum, pode-se dizer que o autor consegue fornecer ao leitor informações importantes sobre o assunto.

Respalado em uma sólida bibliografia teórica e sobre o objeto central de análise, tendo realizado inúmeras entrevistas com agentes

diversos diretamente envolvidos na questão ambiental amazônica, as conclusões do autor são bastante cautelosas e demonstram o amadurecimento intelectual e a grande capacidade analítica deste jovem pesquisador: “[...] os países amazônicos fortaleceram a busca pela cooperação, principalmente desde 2002, com a criação da OTCA, entretanto, a concretização dos interesses regionais comuns ainda demanda maior comprometimento político e maior eficiência institucional. Isso se dá porque o engajamento político dos países amazônicos, leia-se a disponibilização de recursos técnicos, financeiros e humanos no processo de cooperação, é muito deficitário em relação às capacidades e necessidades reais destes países.”

Shiguenoli Miyamoto
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas

INTRODUÇÃO

Este livro trata de um assunto ainda pouco trabalhado pelos acadêmicos brasileiros da área de relações internacionais, mas que é estrategicamente fundamental para o Brasil e para os demais países da América do Sul. O termo “relações internacionais dos países amazônicos” ainda desperta muitas indagações e estranhamento. Por este motivo, o esforço deste trabalho é contribuir para a identificação precisa das interações entre os Estados e demais atores presentes na Amazônia, esta região transnacional que ultrapassa as fronteiras territoriais e abriga uma grande diversidade de atores políticos, organizações sociais, étnicas e culturais.

Dentre esta variedade de atores que interagem na dinâmica política regional amazônica, opto por estudar o processo de cooperação entre os oito países que possuem o bioma amazônico em seus territórios: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. A coordenação política regional foi firmada em 1978, com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Desde então, trinta e cinco anos se passaram até os dias atuais, e esta trajetória compreende cinco períodos distintos: de 1978 a 1989, fase defensivo-protecionista; de 1989 a 1994, fase de incentivo e fortalecimento político; de 1995 a 2002, amadurecimento institucional; de 2002 a 2009, marcada pela criação da Organização do Tratado

de Cooperação Amazônica (OTCA), em 2002, e pela intensificação dos contatos entre os países amazônicos; e, de 2009 a 2014: fase de “relançamento da OTCA”, pautada nas diretrizes da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica.

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em um contexto de presença marcante de governos militares na América do Sul, com uma valorização estratégica da Amazônia, especialmente no Brasil. No âmbito internacional, a temática ambiental estava em forte ascensão política. Neste cenário, a repercussão dos debates sobre possibilidades de gestão internacional da Amazônia levou os países da região a buscarem instrumentos para assegurar sua soberania e competência exclusiva sobre a conservação e utilização dos recursos naturais de seus territórios. Assim, o principal fator responsável pelo início da aproximação e coordenação política entre os países da região amazônica foi a necessidade de reafirmação das soberanias nacionais, realizada por meio de um instrumento diplomático e jurídico, o Tratado.

Porém, será visto que a trajetória do processo de cooperação entre os países amazônicos é marcada pela alternância de fases de inatividade com fases de declarada renovação do compromisso político. Esta problemática persistente nos revela um contraste entre a visão estratégica apurada de seus idealizadores e a baixa efetividade na execução e desenvolvimento de projetos com resultados sensíveis para suas populações. Isto porque, apesar do aumento dos contatos diplomáticos, da elaboração de documentos normativos e da publicação de declarações de compromisso político, estas iniciativas ainda não se refletem concretamente no tratamento efetivo das demandas locais, nacionais e no aproveitamento dos potenciais regionais.

No interior desta problemática, algumas questões são latentes e ofereceram impulso à nossa investigação: Qual é o nível real de cooperação entre os países amazônicos? O processo político e os meios institucionais criados foram ou são eficientes para promover a cooperação? Se sim, quais os resultados mais produtivos deste processo? Se não, por que a cooperação entre os países da região amazônica não

apresenta avanços contundentes? Que resultados se pode esperar da cooperação regional entre os países da Amazônia?

Por meio deste trabalho foi possível evidenciar que as respostas para tais perguntas são complexas e devem ser analisadas com rigor e prudência, pois a cooperação regional amazônica não é um processo inerte, uma “letra morta” como alguns analistas afirmam superficialmente. Porém, tampouco apresenta uma dinâmica elevada, eficiente e com resultados significativos. Por estes motivos, não basta, nem é produtivo, tecer afirmações absolutas quanto à eficiência da cooperação regional amazônica, sejam elas positivas ou negativas. A intenção é analisar criticamente as questões intermediárias que compõem esta problemática, os meandros do processo e de sua configuração política.

Por se tratar de um tema muito sensível para os interesses de todos os países que integram a região, o processo de cooperação estabelecido desde o TCA está sujeito a entraves essencialmente políticos. Como tentaremos demonstrar, trata-se de um esforço de cooperação com característica multilateral e com processo decisório ancorado no princípio da unanimidade, ou seja, é preciso construir consenso acerca de todas as deliberações, projetos e ações a serem realizadas. Mesmo com a verificação deste princípio, deve-se levar em conta que as decisões no âmbito da cooperação amazônica não são tomadas de forma monolítica, nem de forma impositiva, nem de forma harmônica. Os processos de negociação visam superar as divergências com a finalidade principal de conciliar interesses, identificar e construir objetivos regionais comuns.

Metas importantes foram alcançadas e os países, em momento algum, sinalizaram o abandono deste esforço regional; pelo contrário, as atenções e contatos diplomáticos são crescentes. Todavia, diante da urgência e da repercussão global dos problemas ecológicos, cientes da importância vital da Amazônia para o equilíbrio climático e biológico do ecossistema terrestre, não se constata o devido engajamento político dos Estados. A análise histórica e das atualidades do processo identificam a necessidade de ampliar a oferta de mecanismos político-institucionais e, principalmente, de recursos humanos,

financeiros e tecnológicos, qualificados e permanentes, para que a cooperação se aprofunde e tenha mais êxito na promoção da preservação socioambiental, do aproveitamento econômico sustentável dos recursos florestais e do intercâmbio científico-tecnológico.

Portanto, para investigar detalhada e satisfatoriamente todos os elementos que têm influência sobre o processo de cooperação amazônica, parte-se do contexto de ascensão da temática ambiental nas relações internacionais, a partir da década de 1970. No primeiro capítulo existe uma revisão teórica acerca da cooperação internacional com o intuito de debater as motivações, os objetivos e as dificuldades dos atores que resolvem cooperar em prol da resolução de questões ambientais transnacionais.

Assim, busca-se identificar os principais efeitos do desenvolvimento da temática ambiental internacional sobre a dinâmica política da região amazônica. Entre estas implicações estão: a entrada definitiva do tema meio ambiente na agenda multilateral da Organização das Nações Unidas (ONU); a conseqüente busca pela cooperação para responder às questões transnacionais de meio ambiente; e, a difusão internacional do conceito de desenvolvimento sustentável. Em seguida, parte-se para a investigação sobre como os países amazônicos se posicionam neste cenário ambiental internacional, quais reflexos o desenvolvimento da temática ecológica produziu para os Estados da região e quais respostas têm sido geradas pelos signatários do TCA nos âmbitos regional e internacional.

Após essa revisão teórico-contextual, no capítulo seguinte o estudo é direcionado para as características históricas específicas do relacionamento entre os países amazônicos, com foco sobre os aspectos políticos e diplomáticos da dinâmica regional. Percorremos, de forma objetiva, desde as motivações iniciais e o processo de negociação do Tratado de Cooperação Amazônica até o processo de institucionalização da OTCA. Observamos, ainda, os acordos regionais firmados após a assinatura do Tratado e o papel do Processo de Tarapoto. Este segundo capítulo tem o intuito de evidenciar quais foram os avanços, retrocessos e as potencialidades a serem exploradas pela cooperação entre os países amazônicos. Deste modo, realiza-se tam-

bém uma análise detalhada da trajetória da cooperação amazônica, culminando no surgimento da OTCA.

No último capítulo, observa-se que, com a criação da OTCA, em 2002, surge um novo ator na dinâmica política da região amazônica e no cenário internacional. A forma como este ator se insere nestas dinâmicas e quais resultados isto produz são processos que demandam investigação. Assim, passa-se à análise do plano institucional, com atenção à estrutura organizacional da OTCA, suas Comissões, Coordenadorias e as atividades em execução pela Organização, as gestões do cargo de Secretário-Geral, o desempenho do Plano Estratégico 2004-2012 e as perspectivas da Nova Agenda Estratégica (2010-2020).

Por fim, após o estudo dos âmbitos teórico-contextual (Capítulo 1), político (Capítulo 2), e institucional (Capítulo 3), reunimos elementos suficientes para oferecer, nas considerações finais, uma síntese das principais características, dos avanços realizados e das dificuldades encontradas no processo de cooperação entre os países amazônicos.

1

FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA AMBIENTAL

Neste capítulo, apresenta-se um debate teórico e conceitual acerca dos fundamentos da cooperação internacional na área ambiental. Na segunda seção, há uma análise do contexto internacional de intensificação dos debates sobre meio ambiente e de seus reflexos na política mundial e na dinâmica regional amazônica. Busca-se, assim, identificar os principais conceitos, conflitos e consensos surgidos no decorrer das negociações e nas resoluções ambientais.

Buscou-se aprofundar o debate sobre elementos teóricos que expliquem como e por que a cooperação ocorre entre os atores do sistema internacional que se engajam na resolução de questões ambientais transnacionais. O intuito é elucidar as motivações, os objetivos, as demandas, os entraves e as potencialidades de um processo de cooperação, ou seja, quais as vantagens e desvantagens dos atores quando decidem atuar conjuntamente e reunir esforços para a solução de problemas e a busca de interesses compartilhados. Dessa forma, pretende-se explorar possibilidades de arranjos políticos contidos nos debates sobre a cooperação internacional que possam

contribuir para a compreensão da dinâmica política amazônica e para a superação dos entraves à cooperação regional.

A cooperação internacional na área ambiental

O estudo da cooperação internacional na Amazônia é indissociável da temática ambiental. Ainda que o meio ambiente não seja o principal foco de análise, um trabalho coerente sobre a região amazônica deve estar atento à influência da problemática ecológica na política mundial contemporânea. Neste sentido, será pertinente analisar a cooperação regional amazônica de maneira associada às questões ambientais globais contemporâneas.

A obra de Le Prestre (2000, p.282) nos traz um bom questionamento para iniciarmos o aprofundamento deste debate: “Por que os Estados decidem cooperar na resolução de questões políticas ligadas ao meio ambiente e sob que condições?” Estas duas dinâmicas em ascensão nas relações internacionais, a saber, a cooperação e a problemática ambiental, geram desafios à capacidade individual de ação de Estados e instituições. A complexidade e a dimensão geralmente transnacional dos temas em questão exigem coordenação política dos atores, e os levam à formação de arranjos cooperativos para a resolução de problemas que ultrapassam fronteiras. Segundo Milani (2008), o princípio de soberania nacional vê-se desafiado pelo princípio de responsabilidade ambiental.

No caso da cooperação amazônica, assim como em grande parte das negociações ambientais, o que leva os atores a realizarem projetos e ações conjuntas é a dimensão transnacional da natureza, da degradação e dos fenômenos ecológicos, que não se limitam às fronteiras políticas estabelecidas entre os Estados.

O caráter transnacional de numerosas questões ambientais obriga os Estados a concluir acordos com outros países, dos quais depende a realização dos seus objetivos nacionais e internacionais, enquanto inexistir

autoridade suprema que possa impor uma noção única de bem comum ou fazer respeitar os acordos (Le Prestre, 2000, p.284).

Assim, incapazes de lidar individualmente com problemas de grande magnitude, os Estados e instituições necessitam somar esforços para ampliar sua capacidade de ação. Esta interligação de esferas de atuação e assuntos ocorre porque

No âmbito da proteção internacional do meio ambiente a interdependência está presente, pois existe uma unicidade dos fenômenos físicos existentes no mundo que não pode ser quebrada por fronteiras políticas (Sant'Anna, 2009, p.35-37).

Porém, a ação conjunta de diferentes atores depende da coordenação política, da compatibilização de interesses e objetivos, tarefa bastante difícil na política internacional.

Pode-se notar que as novas demandas surgidas com a globalização e o agravamento da problemática ambiental ocasionaram um alto grau de interdependência entre os atores do sistema internacional. Dessa forma, expandiram-se as características, competências e responsabilidades das relações internacionais, fazendo que os atores não possam mais se preocupar exclusivamente com seus interesses políticos e econômicos, desconsiderando questões sociais e ambientais.

Assim, tornou-se necessário tirar lições das grandes dificuldades enfrentadas pela civilização capitalista globalizada no período contemporâneo. Há uma forte ligação entre a demanda por um aumento da cooperação entre os atores internacionais e a intensificação da problemática ambiental global, a qual demonstra a necessidade iminente de transformações reais na estrutura das relações internacionais. Notadamente, o desafio central desta problemática é a necessidade de diminuição da intensidade da competição capitalista e do conflito de interesses em função do aumento da complementação econômica e da conciliação de interesses por meio da cooperação. De acordo com Milani (2008), a crise ambiental apresenta constrangimentos à expansão ilimitada do modo de produção capitalista, e,

desta maneira, desconstrói numerosos mitos quanto ao progresso tecnológico, à eficiência econômica e ao crescimento sem riscos.

Diferentes interpretações teóricas das relações internacionais contemporâneas têm se voltado ao entendimento da cooperação e se dedicado à explicação e à problematização das questões ambientais globais. Porém, no cenário político, o embate entre realistas e liberais permanece no núcleo das discussões. Estas duas correntes teóricas isoladamente não são suficientes para explicar e oferecer resoluções plenamente satisfatórias aos complexos desafios atuais e, portanto, é necessário buscar e construir novas perspectivas de interpretação das dinâmicas do mundo contemporâneo.

Porém, mesmo considerando estas duas teorias insuficientes para explicar o processo de cooperação amazônica, o debate entre as duas perspectivas oferece elementos explicativos interessantes e úteis. Assim, vamos percorrer alguns pontos deste debate entre realistas e liberais, responsável pela estruturação teórica e conceitual da disciplina de relações internacionais.

[...] foi esse debate que caracterizou os estudos sobre cooperação internacional e que, apesar de ainda apresentar falhas e lacunas, ofereceu duas grandes contribuições à literatura sobre o tema: a primeira foi gerar um consenso sobre a definição de cooperação internacional, o que ajuda a distinguir quais comportamentos podem ser analisados sob o conceito de cooperação e quais não podem; a segunda foi o desenvolvimento de hipóteses sobre as condições sob quais há maior probabilidade de ocorrência de cooperação (Ramos, 2006, p.12).

Veremos mais adiante que as negociações internacionais em andamento acerca de políticas ambientais contêm tanto elementos característicos do conflito de interesses do realismo político como elementos que apontam a influência do institucionalismo liberal. Dessa forma, optou-se por explorá-las de maneira complementar, visto que possuem divergências em muitos pontos, porém também se entrecruzam em certas situações.

Neste contexto, as interações entre os Estados – que permanecem como atores elementares, mas não exclusivos, do sistema internacional – podem variar de diversas formas, entre o conflito e a cooperação. Estas duas dinâmicas de interação são essenciais para os pressupostos teóricos de realistas e liberais, respectivamente. A teoria realista defende que o sistema internacional é caracterizado pela anarquia, conceito que define o sistema internacional como um ambiente desprovido de uma autoridade superior que regule as interações entre os Estados soberanos.

Realism has dominated international relations theory at least since World War II. For realists, international anarchy fosters competition and conflict among states and inhibits their willingness to cooperate even when they share common interests. Realist theory also argues that international institutions are unable to mitigate anarchy's constraining effects on inter-state cooperation. Realism, then, presents a pessimistic analysis of the prospects for international cooperation and of the capabilities of international institutions (Grieco, 1988, p.485).

Assim, difundiu-se amplamente o fundamento de que a política entre as nações é constituída essencialmente da luta pelo poder e do conflito de interesses, compreensão baseada fundamentalmente na obra de Morgenthau (2003), que oferece argumentos coerentes sobre a política entre as nações e os princípios do realismo político, submetendo suas hipóteses ao duplo teste da razão e da experiência. Segundo a corrente teórica ancorada nesta obra, os Estados só dispõem de sua autoajuda para garantir a própria sobrevivência e satisfazer seus interesses.

Sugeriria este quadro uma continuidade da situação de anarquia. [Porém,] A novidade maior do tema ambiental, assim como o foi o tema das armas nucleares, é que nesse terreno a permanência da anarquia e dos interesses egoístas poderia levar a prejuízos irreversíveis para todos (Vigevani; Scantimburgo, 2011, p.69).

Ocorre que as transformações processadas no sistema internacional a partir de 1970, causadas pela diminuição da intensidade do conflito na Guerra Fria, o temor da destruição nuclear e o surgimento dos chamados novos temas, como os direitos humanos e o meio ambiente, resultaram na expansão e diversificação das relações internacionais, ampliando as interações entre os atores para além dos padrões e temas tradicionais da política de poder e da economia. Neste cenário, despontou a seguinte questão: como poderia ocorrer a cooperação neste ambiente internacional determinado pela anarquia?

Axelrod e Keohane (1993) contribuíram para esta discussão com a obra: *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions* [Alcançando Cooperação sob Anarquia: Estratégias e Instituições]. Estes autores afirmam que a ocorrência da cooperação é compatível com a anarquia característica do sistema internacional. Para eles, a cooperação pode se desenvolver em algumas áreas das relações internacionais enquanto outras áreas permanecem sob o domínio da anarquia:

Relationships among actors may be carefully structured in some issue areas, even though they remain loose in others. Likewise, some issues may be closely linked through the operation of institutions while the boundaries of other issues, as well as the norms and principles to be followed, are subject to dispute (Axelrod; Keohane, 1993, p.226).

Axelrod e Keohane (1993) afirmam, ainda, que a cooperação não é equivalente à harmonia, ou seja, uma situação ideal. A harmonia requer completa identidade de interesses, mas a cooperação só pode ocorrer em situações que contenham uma mistura de interesses conflitantes e complementares. Nas palavras dos autores:

Cooperation is not equivalent to harmony. Harmony requires complete identity of interests, but cooperation can only take place in situations that contain a mixture of conflicting and complementary interests (idem, ibidem, p.226).

Ao reconhecermos a existência de interesses conflitantes e complementares no interior de processos e negociações que visam a cooperação, elimina-se a perspectiva de que a cooperação internacional seja um objetivo idealista, que desconsidera ou negligencia a relação de forças da política mundial.

Assim, pode-se analisar situações considerando a relação conflitiva como fazendo parte integrante de tais situações, em vez de ser um mal que se deve eliminar [...]. O objetivo consiste em encontrar soluções estáveis que satisfaçam as preferências mais elevadas dos atores (Le Prestre, 2000, p.285).

Esta perspectiva de compatibilidade entre a cooperação internacional e as forças concorrentes da política mundial aparece nas obras de Keohane, em *After Hegemony* (1984) e em *International Institutions and State Power* (1989), nas quais o autor propõe um novo modelo de análise das relações internacionais com ênfase no papel das instituições e regras internacionais. “Nesses trabalhos, Keohane faz uso dos mesmos pressupostos do realismo de modo a demonstrar que eles são condizentes com a formação de arranjos institucionais conducentes à cooperação” (Ramos, 2006, p.22).

Devido a esta realidade, Keohane e Nye (2001) buscaram unir conceitos das teorias realista e liberal para criar um tipo ideal para explicação dos fenômenos contemporâneos das relações internacionais. Essa nova configuração da política mundial foi definida por Keohane e Nye como interdependência complexa. Façamos uma breve incursão nesse debate para compreender sua relação com os desdobramentos atuais das questões ambientais globais.

As mudanças na política mundial identificadas por estes autores são caracterizadas pela influência de processos transnacionais no sistema internacional. Para estes autores, o sistema internacional encontra-se cada vez mais interligado devido ao avanço nas comunicações, à intensificação das transações financeiras, ao crescimento do volume de comércio, à atuação de empresas multinacionais, e às influências culturais e ideológicas entre países.

Assim, Keohane e Nye (2001) apontam em sua obra que a interdependência complexa tende a aumentar a ocorrência da cooperação e afirmam que a interdependência possui três características principais: a existência de múltiplos canais conectando as sociedades, a ausência de hierarquia entre os múltiplos temas da agenda internacional e o fato de o papel do uso da força militar estar diminuindo nas relações internacionais.

Em minha interpretação, esta última característica é um indício de que a intensificação da cooperação pode causar transformações nas principais estruturas do sistema internacional. Essencialmente, trata-se de alterar a rigidez imposta pela característica predominante na compreensão do sistema internacional, marcada pela anarquia e pela tendência ao conflito permanente de interesses. Isso levou os países a buscarem com mais frequência a cooperação para lidar com temas que ultrapassam suas capacidades individuais e para os quais a competição não levaria a resultados positivos.

Por fim, a teoria da interdependência complexa, com os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade, demonstra que os atores do sistema internacional se encontram altamente interconectados por meio de redes difusas de comunicações, compromissos e desafios globais, como é o caso da problemática ambiental que se coloca frente aos Estados amazônicos. Para eles, a interdependência entre os atores do sistema internacional aumentaria a cooperação.

Todavia, esta interdependência não é simétrica, pelo contrário, as diferenças de poder dos atores estão presentes nos acordos de cooperação. Desta forma, “a interdependência não serve para explicar todos os eventos das relações internacionais, mas se aproximam muito de alguns casos de interdependência econômica e ecológica”.

[...] a interdependência é um fenômeno indissociável da cooperação, na medida em que os Estados, ao pretenderem regular o meio ambiente que, na sua natureza físico-biológica é uma unicidade, a qual se encontra acima de qualquer divisão entre as soberanias dos Estados, exige o reconhecimento de que, para ser eficaz, qualquer regulamentação, in-

clusivo em nível interno, necessita basear-se numa reunião e conjugação de esforços com vistas a uma finalidade comum (Soares, 2003, p.625 apud Sant'Anna, 2009, p.37).

Portanto, o debate entre realistas e liberais sobre as características e possibilidades de interação no sistema internacional ofereceu uma abertura bastante coerente para aprofundamento dos estudos sobre a cooperação. É nesta lacuna que se insere este livro, com o intuito de, a partir da discussão estabelecida, inserir novos elementos explicativos direcionados à compreensão e desenvolvimento da cooperação regional amazônica.

Para prosseguir a argumentação, foi identificada a necessidade de estabelecer alguns parâmetros iniciais acerca do que se entende por cooperação. Esta conceituação não tem por objetivo restringir a cooperação a apenas uma definição, mas sim orientar o debate de acordo com os objetivos e a perspectiva assumida por este trabalho. Assim, considero a cooperação como a atuação conjunta de Estados, instituições multilaterais e não governamentais, envolvendo dois ou mais atores que se dispõem a transferir conhecimentos e/ou recursos financeiros em áreas de interesse comum (Ribeiro, 2007).

Entende-se que a cooperação é resultado de um processo de coordenação política, que exige um esforço dos Estados em privilegiar a ajuda mútua em detrimento da competição por interesses individuais, ou seja, a autoajuda. De acordo com Sant'Anna (2009, p.31) "A cooperação é entendida como oposta ao conflito e à competição. No entanto, a maioria dos autores discorda em relação ao que causa a cooperação". Na leitura de Keohane (1984, p.51), a cooperação ocorre "when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination"¹ [quando atores ajustam seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política] (tradução minha).

1 Dentre os autores que utilizam esta definição de cooperação estão Helen Milner (1992, 1997), Kenneth Oye (1986), Joseph Grieco (1988) e Peter Haas (1989).

Porém, a revisão histórica das negociações internacionais ocorridas sob o signo da cooperação internacional revela uma grande diferença entre os conceitos estabelecidos acerca da cooperação e a realidade dos fatos quando há interesses em jogo. Isto porque, mesmo quando se dispõe a construir esforços conjuntos para a satisfação de interesses comuns, os atores internacionais disputam pela definição do que é o interesse comum, e competem para estabelecer os meios e as condições pelas quais tal interesse será buscado. Essa realidade leva alguns a questionar se de fato existe a cooperação, ou trata-se apenas de uma forma diferente de acomodar interesses.

In the study of politics, perhaps nothing seems so dismal as writing about international cooperation (Keohane, 1984). A frase de Robert Keohane reproduzida acima reflete com exatidão o sentimento daqueles que se propõem a estudar a cooperação internacional em um mundo onde tal fenômeno é geralmente descrito como raro ou até mesmo inexistente. A realidade da política internacional muitas vezes tende a desencorajar o analista de Relações Internacionais a se aventurar pelos meandros das relações entre Estados em busca de padrões cooperativos (Ramos, 2006, p.22).

Mais uma vez, farei um recorte direcionado às relações políticas no tocante a assuntos ambientais internacionais. Tentarei explicitar que, por mais que venham sendo construídos mecanismos cooperativos, de ação conjunta internacional, os processos negociadores destes são marcados não pela solicitude, solidariedade e consciência ambiental, mas sim pelo cálculo econômico, pela relação de forças e influências de poder.

Esta situação se apresenta como uma espécie de dilema da cooperação. A exemplo do dilema da segurança, no qual os atores armam-se até os dentes para se proteger e geram maior insegurança. Uma formulação inicial do que se pode chamar de dilema da cooperação, que será discutido a seguir, mostra que os atores, ao buscarem maior cooperação internacional, competem acirradamente para definir como cooperar. Este contrassenso deve ser superado e tal padrão não pode ser reproduzido na dinâmica da cooperação regional amazônica.

A partir deste momento, veremos que a realidade das negociações para a cooperação no sistema internacional é muito distinta das definições e conceitos em voga. Raras ocasiões apresentam um verdadeiro esforço comum entre um conjunto dos atores para resolução de questões transnacionais. Faz mais sentido, dentre as ações dos Estados, a vigência da perspectiva da escolha racional, segundo a qual os Estados são atores racionais que agem em função dos cálculos de seus interesses e, portanto, quando escolhem cooperar, pensam nos seus ganhos de forma absoluta e não em ganhos relativos. Ou seja, cada Estado quer ganhar mais do que o outro, não considerando mais interessante que ambos ganhem de forma equitativa ou com alguma assimetria negociável.

Realismo, neo-realismo, teoria dos jogos e estudos estratégicos, assim como abordagens institucionais neo-liberais, compartilham de uma abordagem racionalista dos Estados, os quais são vistos como “agentes *goal-seeking* que buscam realizar seus interesses frente a um ambiente externo caracterizado pela anarquia e o poder de outros Estados (Caporaso, 1992, p.605 apud Adler, 1999, p.201).

Ao contrário do compartilhamento de informações ou de recursos financeiros e técnicos, o que se verifica é uma disputa aberta entre os atores para a consecução de seus interesses, e, em alguns casos, a cooperação é utilizada como instrumento para tanto. Esta característica egoísta dos Estados, buscando a satisfação de seus interesses individuais, os coloca em permanente competição devido à divergência de interesses.

Entretanto, na análise do contexto atual dos regimes e da cooperação internacional para o meio ambiente, verifica-se que as negociações ainda refletem a tradicional luta pelo poder.

Deve ser destacada na discussão de relações internacionais e meio ambiente uma questão fundamental e inerente às relações políticas. Qualquer ação e decisão têm consequências no tocante ao poder [...] Portanto, qualquer decisão a respeito de regimes internacionais ambientais é vista pelos Estados como consequência de necessidades ob-

jetivas, [...] vistas como atinentes a diferentes aspectos, um deles, muito importante, é o econômico (Vigevani; Scantimburgo, 2011, p.64).

Assim, um conflito essencial se dá desde a percepção da temática ambiental: os Estados, atores e interesses econômicos internacionais disputam o poder entre si para imporem sua definição do problema ambiental, de quais medidas devem ser tomadas, de quem deve arcar com os custos e prejuízos da cooperação, e de quais são os resultados desejáveis.

Portanto, afirmar que a cooperação por meio de instituições pode induzir comportamentos ou uma evolução da política internacional do meio ambiente não significa que elas podem impor políticas a Estados que não as desejem (Le Prestre, 2000, p.115). Por este motivo, nota-se que os Estados não têm sido efetivamente levados a uma política ambiental protecionista, adequada, apenas por meio da ação institucional, científica, intelectual, nem sequer por meio dos acordos e tentativas de formulação de regimes internacionais (Vigevani; Scantimburgo, 2011, p.65).

Os países, sendo os principais atores das relações internacionais, têm diferentes definições e percepções dos problemas mundiais, permanecendo em aberto a questão de como fazer com que os atores busquem soluções compartilhadas (Sant'Anna, 2009, p.31-33).

Nesta perspectiva, as negociações da temática ambiental internacional têm gerado uma disputa pelo poder de definir instituições e regulamentações de controle político, econômico e social de acordo com interesses próprios. Para Le Prestre (2000, p.30) “A proteção do meio ambiente não é apenas um fim em si. É por igual um meio para atingir outros objetivos políticos”. Assim, as escolhas políticas simbolizam relações de força, são tentativas dos atores internacionais de impor sua definição do problema e das medidas a serem tomadas, utilizando as novas carências em proveito próprio, ao invés de cooperarem em busca de uma solução ótima objetiva (Le Prestre, 2000, p.18).

Por isso, a “Ecopolítica Internacional” contemporânea, como define Le Prestre (ibidem), mostra-se como o resultado de forças

concorrentes, característica do realismo político, mas influenciada por instituições e acordos regulatórios, características do liberalismo institucionalista. Talvez este seja o motivo pelo qual Leis (1998) atribuiu à sua obra o nome de “Ambientalismo: um projeto realista -utópico para a política mundial”.

Existe, portanto, uma clara divergência entre o conceito de cooperação e a prática da cooperação. Fernanda Sant’Anna (2009, p.17), em seu trabalho *Cooperação Internacional e Gestão Transfronteiriça da Água na Amazônia*, afirma “analisar a cooperação como instrumento para minimizar conflitos entre os países amazônicos na gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteiriços”. Esta perspectiva expressa por Sant’Anna (2009) está atrelada à definição realista do sistema internacional, segundo a qual o ambiente de anarquia impõe a tendência inevitável ao conflito entre suas unidades.

Entende-se da definição assumida pela autora que a cooperação é apenas um mecanismo subordinado à dinâmica conflituosa do sistema internacional, utilizada conforme os interesses dos atores em amenizar a competição. Tal visão é coerente com a realidade internacional, e é compartilhada por outros autores que atribuem uma determinada função à cooperação, uma utilidade específica dentro da estrutura preestabelecida de interação entre as unidades do sistema internacional.

Porém, por mais que encontre fundamentos nos acontecimentos da política internacional, deve-se fazer algumas ressalvas quanto a esta perspectiva. Mesmo que seja factível considerar a cooperação como um instrumento para minimizar os conflitos, entende-se que as características e potencialidades da cooperação vão além das atribuições de um simples mecanismo de redução de conflitos.

A questão paradigmática é de como os Estados realizam seus objetivos tendo em vista os limites através dos quais operam. Quando os objetivos são interdependentes, a questão assume uma forma estratégica: como poderá um estado alcançar o que deseja, dadas as preferências e capacidades dos outros? (Caporaso, 1992, p.605 apud Adler, 1999, p.201).

A resposta para tal questão é exatamente o que se buscou desenvolver com esta reflexão. Para isto, cabem ainda mais perguntas: como reverter a tendência ao conflito (de interesses e bélico) em favor do aumento da cooperação? Como os Estados podem agir coordenadamente, aceitando a consecução parcial de seus interesses para que outros também possam auferir ganhos?

Para superar a tendência ao conflito de interesses, os atores devem construir mecanismos que possibilitem a anulação ou amenização da característica anárquica do sistema internacional. Ou seja, os atores precisam de acordos, garantias e mecanismos reguladores que impeçam os Estados de recorrer ao uso da força caso seus interesses não sejam plenamente alcançados. O único mecanismo disponível para tanto ainda é uma condição abstrata e volátil, trata-se da construção de confiança entre os atores:

Robert Keohane, em seu livro *The evolution of cooperation* (1984) utiliza a teoria dos jogos e o dilema do prisioneiro para explicar a cooperação. De acordo com este autor, é preciso confiança para haver cooperação, ela ocorre quando as interações entre os atores são repetidas várias vezes. A memória destas interações permite que os atores possam prever as ações dos outros e, portanto, se sentem mais seguros para cooperar. Daí a importância da repetição no processo de cooperação ao diminuir a insegurança dos atores em relação aos outros. Outro fator essencial para a cooperação é a comunicação entre os atores. Quando os atores se comunicam eles têm a possibilidade de redefinir seus interesses e estratégias, podendo chegar a acordos mutuamente benéficos (Sant'Anna, 2009, p.35).

A construção de confiança é um elemento essencial para que os atores possam realizar esforços conjuntos em função de expectativas compartilhadas. Em linguagem clara, as partes envolvidas em um processo de cooperação precisam encontrar compromissos estabelecidos, senão garantias, para que possam dispor e compartilhar recursos financeiros e técnicos. Assim, para que haja construção de confiança, são indispensáveis a repetição e a memória das interações cooperativas, a comunicação e o compartilhamento

de informações, e o contato periódico para (re)avaliação dos interesses comuns buscados.

Note-se que, para a cooperação ser uma alternativa viável de relacionamento entre os atores internacionais, é preciso que os resultados da cooperação sejam previsivelmente positivos. Os Estados precisam encontrar motivos interessantes ou realmente necessários para que decidam dar preferência à busca de objetivos comuns em detrimento da tradicional luta por seus interesses egoístas:

When state elites do not foresee self-interested benefits from cooperation, we do not expect cooperation to occur, nor the institutions that facilitate cooperation to develop. When states can jointly benefit from cooperation, on the other hand, we expect governments to attempt to construct such institutions. Institutions can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points of coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity (Keohane; Martin, 1995, p.42).

Keohane e Martin trazem grande contribuição ao evidenciar que são necessárias expectativas de benefícios para que ocorra a cooperação. Este é um entendimento bastante realista, no sentido literal da palavra. Ou seja, somente se os Estados puderem usufruir de ganhos por meio da cooperação é que seus governos se engajarão na construção de arranjos e instituições cooperadoras. E, conseqüentemente, compartilharão informações, reduzirão custos de transações, darão mais credibilidade aos compromissos assumidos, estabelecerão pontos focais de coordenação e facilitarão a operação da reciprocidade nas ações conjuntas.

Neste sentido, o sucesso da cooperação está diretamente associado à capacidade dos Estados e das instituições envolvidas em gerar benefícios para a cooperação, tornando mais interessante para os atores cooperar do que competir. Complementarmente, a condução atenciosa dos assuntos da cooperação demanda também a criação de órgãos técnicos e diplomáticos para a solução de problemas e para garantir de forma multilateral o cumprimento dos acordos.

A partir destes elementos, a proposta é observar o fenômeno da cooperação como uma dinâmica de interação entre as unidades do sistema internacional que tem como objetivo superar a tendência ao conflito de interesses. Além disso, é necessário que os atores que se disponham a cooperar busquem realmente conjugar esforços para a satisfação de interesses compartilhados, ao invés de utilizar a cooperação para alcançar interesses individuais, pois estariam, assim, competindo de outras formas, o que se identificou ser um dilema da cooperação, que também deve ser superado. Em outras palavras, o argumento central que nos esforçamos em defender é a “superioridade evolutiva da cooperação e complementação em relação à oposição e conflito” (Leis; D’Amato, 1995, p.91).

Mais uma vez, as características regionais da Amazônia, região foco de nossa análise, nos levam a relacionar os temas da cooperação e do meio ambiente:

A crise ecológica global resulta da anarquia na exploração e gestão dos bens comuns da humanidade por parte de atores políticos e econômicos orientados por uma racionalidade individualista e instrumental. Esta situação obriga a procurar mecanismos de racionalidade objetiva que coloquem a cooperação acima do antagonismo de interesses particulares (Viola; Leis, 1998, p.26).

Entendendo dessa forma, a cooperação não se limita a uma dinâmica subalterna à competição, nem a um mecanismo útil apenas à amenização do conflito. Configura uma opção política de interação que deve ser distinta da luta de interesses desde suas motivações e em seus objetivos. Ou seja, o favorecimento da cooperação visa reduzir potencialmente os conflitos, mas esta não é e nem deve ser sua única finalidade. Os atores que se engajam em cooperar não devem estar competindo por outros meios, mas negar a competição em favor do esforço conjunto, da divisão de custos e do compartilhamento de benefícios.

Assim, a partir da análise teórica que se realizou acerca da cooperação no sistema internacional, encontrou-se alguns elementos

que serão fundamentais para a análise da cooperação regional amazônica. A saber, a capacidade de gerar benefícios à cooperação e acompanhar seu desenvolvimento caracteriza-se como uma possibilidade de constituir arranjos políticos capazes de superar os entraves ao aprofundamento da dinâmica política regional amazônica.

Ou seja, identificou-se que a OTCA e seus Estados-membros necessitam criar mecanismos incentivadores à cooperação, tornando-a mais viável ou vantajosa do que a desarticulação, a deserção e a competição por interesses nacionais individualizados. Neste sentido, após análise detalhada da eficácia do Tratado de Cooperação Amazônica, Torrecuso (2004) apontou que:

Os constrangimentos à eficácia do Tratado podem ser identificados na ausência de mecanismos para a solução de problemas técnicos e mecanismos para garantir a adesão ao acordo, além das condições intrínsecas ao tratamento da questão amazônica (Torrecuso, 2004, p.6).

Deve-se ressaltar que, diferentemente do que ocorre nas negociações ambientais internacionais, nos quais os Estados disputam acirradamente pela condução dos processos de cooperação, na dinâmica política regional amazônica esta disputa não é a principal característica das negociações. Pelo contrário, foi identificada, e será explorada detalhadamente no decorrer deste livro, a necessidade de maior engajamento político dos Estados.

Todavia, a região amazônica é um exemplo claro da existência de interesses conflitantes, mas também de interesses complementares. Para constatá-los, basta verificar a existência de múltiplos atores envolvidos na política regional: Estados, coalizões internacionais, a OTCA como organização multilateral regional, e diversas organizações internacionais, multilaterais e não-governamentais, interesses econômicos particulares, além de organizações indígenas, movimentos sociais indigenistas e ambientalistas etc.

Portanto, para compreender e buscar articulação entre interesses conflitantes e complementares existentes na Amazônia, é preciso, primeiramente, reconhecer a complexa realidade regio-

nal, constituída por múltiplos sujeitos, atores e interesses que são essencialmente relevantes e influentes nesse momento em que mudanças de padrões políticos, tecnológicos e socioculturais se colocam em questão.

A Ecologia, o ambientalismo e o *ethos* ecológico em geral expressam a necessidade de uma profunda transformação da humanidade em direção a uma maior solidariedade, cooperação entre culturas, nações, indivíduos e espécies (Leis, 1998, p.16-17).

Atualmente, com a consolidação e os desdobramentos práticos dos acordos e dos regimes internacionais sobre meio ambiente, especialmente o de mudanças climáticas, a Amazônia adquire importância central no debate e nas negociações de políticas internacionais ambientais.

O risco de convulsões políticas em países vizinhos, ameaçando as fronteiras nacionais, é outro fator que requer uma ação conjunta sobre o território da Amazônia, necessária e urgente [...] não há hoje condições no mundo de prescindir da cooperação internacional. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) pode constituir instituição-chave para essa resistência e integração (Becker, 2009, p.55-56).

Sua importância estratégica torna evidente a necessidade de uma cooperação regional maior e mais efetiva do que se verifica atualmente, para que os Estados possam exercer sua soberania na administração eficiente da região e se posicionar de forma articulada e responsável na arena política internacional. Veja como esta realidade pode ser percebida no decorrer dos principais debates e negociações internacionais a respeito do meio ambiente, para, em seguida, analisar especificamente a cooperação amazônica.

A Amazônia e as negociações ambientais internacionais: reflexos e respostas

A partir daqui, vamos verificar como as características anteriormente analisadas sobre a cooperação internacional na área ambiental se manifestam nas negociações internacionais sobre o tema. Buscaremos, também, identificar os reflexos mais relevantes deste processo de ascensão internacional da temática ambiental para a dinâmica política dos países amazônicos e como estes responderam e se posicionaram no cenário internacional.

Desde a década de 1970, a comunidade internacional passou a ter maior atenção e engajamento político com as crescentes preocupações ecológicas.² Assim, os Estados e organizações internacionais incluíram o tema em suas pautas devido à repercussão de problemas ambientais de âmbito local, mas que se constatavam em diferentes lugares, e também devido a desequilíbrios ecológicos de dimensão transnacional, capazes de afetar diversos locais do planeta.

Ao despontar como uma problemática complexa, que exige esforços maiores do que a capacidade individual de ação dos Estados nacionais, as demandas da temática ambiental apontaram a necessidade de fortalecimento da cooperação internacional. Isto porque a complexidade e a abrangência dos problemas ecológicos ultrapassam a capacidade de ação individual dos atores internacionais, como vimos anteriormente. Desta maneira, os problemas e desequilíbrios identificados no meio ambiente global não se limitam às fronteiras territoriais e políticas, tornando necessária a ação conjunta dos atores envolvidos.

Porém, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada na Suécia, em Estocolmo, em 1972, as negociações internacionais sobre medidas ecológicas foram marca-

2 Alguns trabalhos registram desde as primeiras reuniões internacionais que trataram sobre o meio ambiente, ver Ribeiro (2005). O objetivo aqui é trabalhar com o tema a partir de sua intensificação no cenário internacional, iniciada na década de 1970, e dar ênfase às principais Conferências Ambientais promovidas pela ONU e ao Regime Internacional sobre Mudança Climática.

das mais por embates políticos acirrados do que pela conjugação de esforços. Em Estocolmo, houve clara diferença de posicionamento entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos acerca da gravidade dos problemas ambientais e das medidas que deveriam ser tomadas para saná-los. O embate entre estas diferentes perspectivas fez com que novos elementos passassem a ser considerados na interpretação dos problemas ecológicos e, conseqüentemente, na interpretação da realidade internacional.

Entre estes elementos, destacaram-se as questões levantadas pelos relatórios do Clube de Roma³ e pela publicação das obras *The Limits to Growth* e *Blueprint for Survival* em 1972. Nestes escritos, mostravam-se diagnósticos bastante alarmantes sobre a situação ambiental do planeta e, principalmente, argumentos sobre limitações ao crescimento econômico e populacional, as quais foram severamente criticadas pelos países desenvolvidos. Por outro lado, o posicionamento do Brasil e dos demais países subdesenvolvidos foi contrário a qualquer possibilidade de submeter seu desenvolvimento econômico e social às balizas do ambientalismo internacional.

A expressão do direito ao desenvolvimento foi a tônica no posicionamento dos países pobres, entre eles o Brasil e demais países amazônicos. Entre as críticas do recém-surgido ambientalismo internacional, estava a afirmação de que os países amazônicos, dada sua instabilidade política e suas dificuldades econômicas, sociais e a carência científico-tecnológica, não seriam capazes de promover o desenvolvimento de suas regiões amazônicas sem degradar irreversivelmente a floresta. Posição que foi prontamente combatida pelos países amazônicos, liderados pelo Brasil.

Reforçando este posicionamento, o Brasil ainda apresentou o argumento de que a pobreza é uma das principais causas da degradação ambiental, e, assim, deve-se fazer a distinção entre a degradação resultante da falta de condições sociais dignas e a degradação

3 O Clube de Roma foi fundado em 1968 e promovia encontros de cientistas, acadêmicos, economistas, industriais e membros de instituições públicas para debater a temática ambiental.

ambiental resultante de uma condição econômica superprodutiva. Com isso, já na primeira grande reunião da ONU sobre meio ambiente foram inseridas as dimensões social e econômica como componentes associados ao debate ecológico.

Os princípios da argumentação brasileira faziam distinção entre poluição absoluta e poluição relativa, entre poluição industrial e poluição da miséria, poluição causada pelo superdesenvolvimento (industrial e consumista) dos países ricos e a poluição causada pelo subdesenvolvimento (fome, carência de educação e tecnologia, falta de saneamento) dos países pobres. Relativa também, segundo o mesmo argumento, deveria ser a responsabilidade na solução dos problemas ambientais, de caráter local ou planetário (Vieira, 1992, p.8-9).

Verificou-se, então, a divergência de interesses presente desde o primeiro grande debate internacional sobre o tema:

A predominância do realismo político na Conferência de Estocolmo ficou evidente. A soberania dos países foi salvaguardada e venceu a tese de não-controle externo em relação às políticas desenvolvimentistas que poderiam vir a ser praticadas por cada país. Entretanto, ainda que de maneira tímida, assistimos à participação das ONGs, que indicava a presença de novos atores no sistema internacional (Ribeiro, 2005, p.81).

Segundo analistas, este cenário foi possível devido à diminuição na intensidade do conflito bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, no eixo Leste-Oeste, que ocasionou um deslocamento da competição internacional para o eixo Norte-Sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Este embate se caracteriza como o conflito mais marcante dos debates ambientais internacionais e produz muitos desdobramentos até hoje. Assim, à época da Conferência de Estocolmo, os países em desenvolvimento procuraram transformar a questão do meio ambiente em uma nova dimensão da agenda do desenvolvimento (Lago, 2007, p.219).

De tal maneira, ao contabilizar seus interesses políticos e econômicos no cálculo das vantagens e desvantagens em cooperar para solução

de problemas ecológicos, os países utilizam as demandas ambientais para fortalecer sua busca pelos interesses nacionais. Ou seja, as novas preocupações trazidas pela ascensão da temática ambiental não modificaram a essência da atuação internacional, foram apenas incorporadas ao leque de elementos que definem a busca pelos interesses nacionais.

Pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, que o tema do meio ambiente é utilizado como instrumento de poder internacional tanto por aqueles que têm uma política mais agressiva contra a proteção quanto por aqueles que têm uma política mais favorável à preservação ambiental (Vigevani; Scantimburgo, 2011, p.69).

Por mais que os Estados e demais atores demonstrem alguma disposição em buscar resoluções conjuntas, as rodadas de negociações que determinam as medidas a serem adotadas registram intensos conflitos de interesses. Disto pode-se notar que a característica da anarquia do sistema internacional influi nas negociações ambientais internacionais. Reconhecendo esta influência, Ribeiro (2005) argumenta que:

A ordem ambiental tem de ser entendida como um subsistema – em construção – do sistema internacional, como postula Aron (1986), no qual os Estados atuam segundo seus interesses nacionais e procuram salvaguardar sua soberania dentro da tradição do realismo político. Porém, um realismo sem armas (Ribeiro, 2005, p.14).

De fato, não há uma autoridade incontestável que determine o que constitui o bem comum em matéria ecológica, estabelecendo um consenso rígido e a medida perfeita e necessária de preservação. Por este motivo, os atores divergem sobre a gravidade dos problemas ecológicos, quem são os responsáveis pela degradação, quais atitudes devem ser tomadas, e, principalmente, quem deve arcar com os maiores custos das medidas ecológicas.

As instituições internacionais atuam também para suprir de alguma maneira esta ausência de um ator internacional legítimo,

capaz de coordenar e regular as ações dos demais atores. Estas têm desempenhado um papel importante em vários temas da política mundial, e, na área ambiental, sua influência é inegável. Prova disso é que a forte resistência dos países frente aos argumentos ecológicos não impediu que a Conferência de Estocolmo produzisse resultados significativos para o tema no período subsequente.

Mesmo tendo discutido o tema ecológico da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, a Conferência introduziu alguns dos princípios e conceitos que se tornaram a base da temática ambiental global nos próximos anos. Entre os principais reflexos da Conferência estão:

A entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA; o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão do meio ambiente em dezenas de países que não o tinham; o fortalecimento das organizações não governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais” (Lago, 2007, p.48).

Assim, ao mesmo tempo em que se pode identificar a existência de conflitos de interesses entre os Estados nas negociações sobre meio ambiente, não se pode negar a influência das instituições internacionais na política mundial. De acordo com um dos principais autores desta corrente:

A presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos e é central para analisar a cooperação entre Estados ao supor que os arranjos institucionais afetam e, às vezes, condicionam as ações governamentais (Keohane, 1989, p.17, tradução nossa).

Em seu estudo, Le Prestre (2000, p.309) verificou que as instituições incentivam a cooperação de quatro maneiras distintas: elas aumentam o volume de interações, ajudando a desencorajar as de-

serções; elas facilitam a ligação entre diferentes domínios; aumentam o volume de informação à disposição dos atores – por meio das atividades de vigilância e de verificação; e, as instituições reduzem os custos de transação dos acordos e das medidas para respeitá-los.

No campo das negociações internacionais sobre meio ambiente, a Organização das Nações Unidas tem desempenhado relativamente estas funções, visto que, desde Estocolmo, cresceu o número de reuniões internacionais e não-governamentais para debater o tema; houve a ligação entre diferentes domínios, a saber, o meio ambiente, a política, a economia e o âmbito social; e, cresceu o volume de informação à disposição dos atores, notadamente com as publicações da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a atuação do PNUMA.

Cabe aqui destacar o primeiro fator do contexto internacional que influenciou diretamente os países amazônicos para iniciarem seu processo de coordenação política regional. A Conferência de Estocolmo foi um dos fatores determinantes para a inauguração do que Mattos (1978) chamou de sistema transnacional amazônico. Entre as grandes polêmicas levantadas pelos ambientalistas da época, teve destaque o debate sobre uma possível tutela internacional para administração da Amazônia.

Criticava-se duramente a capacidade dos países da região em proteger o patrimônio ambiental de que dispõem, dadas a instabilidade política e as precárias condições econômicas características da maioria dos Estados amazônicos. Soma-se a esta conjuntura o fato de boa parte dos países da América do Sul encontrarem-se em meio a regimes militares, levando os países da região a ter forte preocupação com fatores como soberania e território. Resultou que o TCA foi assinado com o interesse, dentre outros, de repudiar interferências exógenas no desenvolvimento da Amazônia.

O acordo, que entrou em vigor em 1980, inseria-se em uma lógica defensiva, soberanista, refratária a intervenções estrangeiras em nome da preservação ambiental. A construção de uma visão comum de Amazônia amparava--se em conceitos como o direito ao desenvolvimento, o respeito à soberania, a cooperação e a integração regional [...]

e a assinatura do TCA era uma sinalização de que a inserção brasileira na agenda internacional assentava-se sobre as bases da cautela e da gradualidade (Gadelha, 2009, p.18).

Configurou-se, desta maneira, uma situação na qual a proteção de sua soberania sobre a região amazônica tornou-se uma preocupação comum a todos os países da região. Além disto, as décadas de 1960 e 1970 também foram o contexto das primeiras iniciativas de caráter regional na América do Sul, como o surgimento das Associações de Livre Comércio Latino-Americana e a Caribenha (ALALC e CARIFTA), a Comunidade Andina de Fomento (CAF) e o posterior Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA).

O surgimento do TCA, em 1978, corresponde a momento histórico em que convergiram dois importantes processos. Por um lado, a integração na América Latina ganhava ênfase, em período no qual países e regiões não diretamente alinhados aos grandes polos de poder da Guerra Fria reivindicavam espaço no cenário internacional. Por outro lado, a agenda ambiental crescia em importância, impulsionada pela opinião pública e por considerações geopolíticas (Gadelha, *ibidem*, p.21).

No cenário ambiental internacional, o acontecimento posterior a Estocolmo de maior relevância foi a publicação do Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como Relatório Brundtland, em 1987. Esta Comissão, instituída pela Assembleia Geral das Nações Unidas, contava com a presença de vinte e três países e promoveu estudos, conferências públicas e relatórios, acumulando perspectivas distintas sobre a ideia de desenvolvimento sustentável que vinha sendo discutida em diferentes países. O documento publicado sob o título de “Nosso futuro comum” difundiu as bases do conceito de desenvolvimento sustentável⁴ no quadro político mundial, baseado na

4 De acordo com o Relatório Brundtland (1987): “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capa-

responsabilidade entre as gerações de buscar o equilíbrio entre três pilares do desenvolvimento, o econômico, o social e o ambiental.

Desta forma, o conceito de desenvolvimento sustentável teve um importante papel na conciliação das posições conflitantes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, instigando-os a aprofundarem o debate sobre a temática ambiental. Este conceito tornou-se referência para inúmeros trabalhos e interesses políticos dos mais diversos (Ribeiro, 2005, p.110), e assim a sustentabilidade passou a estar presente no discurso político, social, e empresarial ao redor de todo o mundo.

O equilíbrio foi encontrado graças ao conceito de desenvolvimento sustentável, que, sem dúvida, nasceu da insistência dos países em desenvolvimento de integrar a questão ambiental às questões sociais e econômicas (Lago, 2007, p.219).

O conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser frequentemente discutido, adaptado e ressignificado para ganhar aplicações locais, nacionais e regionais. Segundo Milani (2008), o Relatório Brundtland e a Agenda XXI produziram uma linguagem política multilateral, construída sobre as bases do consenso e não da conflitualidade inerente às relações entre ecologia política e desenvolvimento econômico, entre proteção do meio ambiente e expansão do comércio internacional.

De acordo com Celso Amorim, embora o TCA tenha sido elaborado anteriormente a algumas das formulações hoje correntes no tratamento das questões ambientais, “o Tratado de Cooperação Amazônica guarda simetria com conceitos e proposições que passaram a frequentar as mesas de negociações a partir da Conferência de Estocolmo” (2003, p.6). Prova disto é a expressão “desenvolvimento harmônico” constante do Tratado de 1978, que mostra a visão dos negociadores sobre a necessidade de um consenso internacional capaz de conciliar preservação ecológica e progresso econômico.

Consenso este cujo símbolo maior viria a se constituir em torno do desenvolvimento sustentável.

Em concordância com a perspicácia e visão de futuro que consta dos termos acordados pelo TCA, Torrecuso (2004, p.55) também aponta que “o Tratado apresenta riqueza conceitual evidente. Com efeito, adiantando-se mesmo a países desenvolvidos, foi cunhado e positivado o princípio do desenvolvimento sustentável”:

A menção não é gratuita, pois além de haver sido, efetivamente, a primeira vez que tal conceito fora aplicado na esfera multilateral, o mesmo viria a propiciar coerência e solidez ao discurso diplomático brasileiro, resultando em grandes vitórias em outras organizações internacionais (Torrecuso, 2004, p.55).

Posteriormente à sua difusão internacional, este conceito produziu reflexos também na região amazônica, que buscou manter e aprimorar a sintonia com a ideia da sustentabilidade:

OTCA foi um dos primeiros documentos jurídicos internacionais a adotar como regra o desenvolvimento sustentável, tendo por fundamento as características regionais dos países-membros (Kilca, 2006, p.172).

De tal forma, os países da região incorporaram a sustentabilidade como meta-síntese de seus esforços regionais. Torrecuso (2004) analisa o fato da seguinte maneira:

Na segunda metade da década de 80 e a partir da seguinte, o TCA sofreu influências da crescente relevância do tema ambiental e da maior interdependência no mundo internacional, assistindo, em decorrência das atividades desenvolvidas no âmbito de seus órgãos, a uma transformação de seu objeto de cooperação, que era exclusivamente assegurar a soberania sobre o território amazônico e passou, também, a se identificar com o desenvolvimento sustentável.

A partir de então, os países amazônicos identificaram a necessidade de debater a sustentabilidade levando em conta as caracte-

rísticas específicas da região amazônica. Para esta tarefa, o debate sobre desenvolvimento sustentável no âmbito regional passou a ocorrer por meio do Processo de Tarapoto,⁵ que conta com a participação dos oito países membros da OTCA. Este mecanismo almeja criar ferramentas comuns para o planejamento do desenvolvimento sustentável em nível regional. No ano de 2001, foram estabelecidos quinze Indicadores e oito Critérios de Sustentabilidade para a Floresta Amazônica. Segundo o Plano Estratégico 2004-2012:

Esse importante avanço é a continuação de um processo pelo qual os países-membros buscam adotar uma metodologia regional comum para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (Plano estratégico, 2004, sem paginação).

Na Declaração dos Chefes de Estado sobre a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica⁶ pode-se perceber a apropriação do conceito de desenvolvimento sustentável pela instituição:

Reconhecendo ser o desenvolvimento sustentável da Amazônia uma prioridade, por meio de uma administração integral, participativa, compartilhada e equitativa, como forma de dar uma resposta autônoma e soberana aos desafios ambientais atuais (Declaração, 2009, sem paginação).

Além de ter alcançado representatividade no âmbito regional, o conceito de desenvolvimento sustentável também passou a ocupar lugar nas políticas internas dos países amazônicos, inclusive em textos constitucionais.

5 Processo iniciado com a Primeira Reunião Regional sobre Critérios e Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica, em 1995, na cidade de Tarapoto, Peru. A Segunda Reunião Regional ocorreu no mesmo local, em 2001. Em 2004, a OTCA assinou um Programa de Cooperação Técnica com a FAO com o propósito de validar estes critérios e indicadores de sustentabilidade.

6 Declaração publicada a 16 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.otca.org.br>>.

A primeira Constituição, com exceção da brasileira, a dedicar-se ao tema ambiental, contendo já deliberações que viriam a ser adotadas somente após a II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1992, foi a colombiana. Além de estabelecer o dever do Estado e de todo cidadão de zelar por um meio ambiente saudável, a Carta prescreve o ‘direito ambiental da propriedade’ que pode restringir a atividade econômica privada e disponibiliza ao cidadão instrumentos processuais para fiscalizar e exercê-los. Por outro lado, é reconhecida a participação indígena no gerenciamento de seu território e de seus recursos ambientais (Torrecuso, 2004, p.72).

O fato de elementos ambientais estarem presentes em Constituições dos países amazônicos representa um avanço positivo, um reflexo do alcance e da eloquência dos debates internacionais sobre meio ambiente. A Constituição peruana, de 1993, ou seja, posterior à Conferência do Rio, inovou ao incluir o direito a uma Amazônia sustentável.⁷ Já a Lei Fundamental Equatoriana, de 1998, estabeleceu o princípio da precaução, “base para o Estado tomar medidas contra atividades que considere ameaçadoras à integridade do meio ambiente, e a capacidade processual para qualquer cidadão impetrar uma ação ao órgão judiciário competente” (Torrecuso, 2004, p.73).

Por outro lado, a Constituição venezuelana, de 1999, não faz menção a direitos ou obrigações ambientais do Estado ou dos cidadãos. Fato que se contrapõe à “intensa atividade que caracteriza esse país em fóruns ambientais”. A Bolívia, com Constituição datada de 1967, incluiu dispositivo referente à proteção indígena, na reforma constitucional de 1994. Por sua vez, o Brasil se destaca na contemplação de questões ecológicas em sua Constituição, de 1988, essencialmente na questão de proteção aos indígenas. Apesar da aplicação não ser tão exemplar quanto o texto das leis, a política brasileira de demarcação de territórios indíge-

7 BRAÑES, Raul. O constitucionalismo ambiental latino-americano. Citado por Torrecuso (2004). Disponível em: www.rolac.unep.mx/Johanesburgo/cdrom_alc/legis_alc/derecho-amb/capitulo3.pdf>..

nas representa grande avanço no tema e está sendo estudado para implementação em diversos países.

Em uma análise sistematizada, Torrecuso (2004) faz referência aos principais temas que recebem tratamento pelas constituições dos países amazônicos, e enumera: a capacidade processual de todo cidadão de propor uma ação a um órgão judiciário competente para impedir um dano ambiental;⁸ a proteção à biodiversidade;⁹ a previsão de reservas ambientais;¹⁰ a previsão da avaliação de impacto ambiental para atividades econômicas¹¹ e à de penalidades para prática de danos ambientais, em alguns casos com a própria responsabilidade estatal.¹²

Porém, somente a Colômbia estabelece regulamentação quanto à participação política de populações indígenas, havendo também previsão de participação na gestão do meio ambiente indígena.¹³ Destaca-se a iniciativa colombiana em que “La ley incorpora (al sistema jurídico ambiental colombiano) todos los principios de la Declaración de Rio” (Brañes apud Torrecuso, 2004, p.74).

Torrecuso (idem, p.74) demonstra a importância de colocar o tema ambiental e ecológico nas constituições e na agenda política dos Estados. Esta configuração oferece instrumentos para a atuação da sociedade civil em situações ecológicas problemáticas, além de gerar fundamentos para a elaboração de políticas ambientais nacionais:

A menção a tais princípios e direitos constitucionais pode parecer irrelevante, em face da ineficácia que muitas vezes apresentam, mormente em países latino-americanos, mas tais dispositivos constitucionais ‘complieron um doble papel: por un lado, servir de orientadores de política legislativa para los gobiernos de los Estados y, por otro lado, servir

8 Artigo 95 da Constituição equatoriana, e 26 da venezuelana.

9 Artigo 86 da Constituição equatoriana, 127 da venezuelana, 225 da brasileira, e 68 da peruana.

10 Artigo 86 da Constituição equatoriana, 225 da brasileira, e 68 da peruana.

11 Artigo 86 da Constituição equatoriana, 12 da Constituição venezuelana, 225 da brasileira, e 129 da colombiana.

12 Artigo 87 da Constituição equatoriana, 12 da venezuelana, 225 da brasileira, e 90 da colombiana.

13 Artigo 125 da Constituição colombiana.

como base legal para acción ciudadana em defensa del ambiente. Los ambientalistas utilizaron los mandatos constitucionales y las garantías que los protegen como único instrumento de defensa del ambiente'¹⁴ (Soria, 2001 *apud* Torrecuso, 2004, p.74-75).

Não é apenas na região amazônica que se pode verificar a adoção do desenvolvimento sustentável como objetivo que trouxe significativas mudanças para a dinâmica de interesses dos atores nacionais e internacionais. O conceito de desenvolvimento sustentável, elaborado no âmbito das Nações Unidas, alcançou projeção global, demonstrando a influência dos arranjos institucionais nas políticas internacionais para o meio ambiente e o desenvolvimento.

Vinte anos após Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, mostrou que a temática ambiental havia sido consolidada entre os principais assuntos da agenda internacional e da opinião pública global. O número de participantes no evento pode nos fornecer uma dimensão inicial do evento. Presenciaram a Rio-92: delegações de 172 países, 108 Chefes de Estado ou de Governo, foram credenciados no evento representantes de 1.400 ONGs e cerca de 10.000 jornalistas, enquanto no evento paralelo, o Fórum Global, reuniam-se membros de 7.000 ONGs (Lago, 2007, p.52).

Vale lembrar que, com o fim da Guerra Fria:

Vislumbrou-se a possibilidade de que fossem resgatados o humanismo e a ótica universalista como veículos de generalização de valores, como a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, o pluralismo, o fortalecimento do multilateralismo e a solidariedade como cimento do relacionamento entre os Estados (Lafer, 2002, p.280).

14 Torrecuso (2004) analisa os exemplos do Equador e Peru, acerca da exploração petrolífera, nos quais as legislações ambientais foram utilizadas por grupos da sociedade civil para impedir a exploração e degradação de recursos naturais em áreas de proteção ambiental dentro de suas regiões amazônicas.

No âmbito da região amazônica, o ano de 1989 marcaria o início do período de revitalização do Tratado de Cooperação Amazônica com a renovação do compromisso político entre os países amazônicos (Quiroga, 2003).

A partir do processo de valorização do TCA, que marca os anos de 1989-1994, aparecem alguns elementos importantes. O primeiro é que o Itamaraty vai identificar a necessidade de tornar o TCA mais eficiente para captar recursos internacionais e para dinamizar o contato entre os signatários (Antiquera, 2006, p.171).

A intensificação dos contatos diplomáticos entre estes países foi marcada pela Primeira Reunião de Presidentes dos países signatários do TCA, em 1989, seguida de uma nova reunião entre os Chefes de Estado, em fevereiro de 1992, ocasião em que foi elaborada uma Declaração para a Conferência Rio-92, expressando o posicionamento conjunto dos países amazônicos sobre os principais temas da Conferência do Rio de Janeiro. “Este entendimento conjunto consta no documento de posicionamentos que orientará as delegações de nossos países nas negociações” (Declaração de Manaus, 1992).

Amorim (2003, p.6) aponta que:

Enquanto instrumento de concertação política, o Tratado demonstrou sua vitalidade em 1992, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na qual puderam os países amazônicos apresentar-se de forma coesa, na defesa de seus interesses.

A “Declaração de Manaus sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”,¹⁵ documento de dez páginas, expôs a posição conjunta dos países amazônicos sobre os principais temas a serem abordados na Rio-92: Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Biotecnologia, Florestas, Degradação de Solos, Recursos Hídricos, Lixos Tóxicos e Perigosos, Fortaleci-

15 Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/presidentes/II_REUNIO_DE_LOS_PRESIDENTES_ESP.pdf>.

mento Institucional, Assentamentos Humanos, Populações Indígenas e Locais, Recursos Financeiros, e Transferência de Tecnologia. Nesta Declaração já estavam evidentes alguns reflexos dos intensos debates internacionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no tocante à problemática ambiental.

Através deste documento, os países amazônicos expuseram fortes argumentos, pautados na necessidade de “transformar condutas e modelos de desenvolvimento” visto que “os padrões de produção, consumo e distribuição internacionais estão na raiz dos problemas do meio ambiente”. Assim, defenderam o direito por melhorias na qualidade de vida de suas populações e a adesão a procedimentos ambientais que fossem idôneos. Desde então, afirmava a Declaração de Manaus que “É reconhecida a maior responsabilidade dos países desenvolvidos na deterioração progressiva do meio ambiente, razão pela qual não podem pretender impor controles ecológicos e condicionalidades aos países em desenvolvimento” (Declaração de Manaus, 1992).

Entretanto, no contexto da Rio-92, a atenção recobrada para a Amazônia se deveu a duas preocupações oriundas da arena internacional: os debates acerca da tutela internacional sobre a região e a necessidade de recuperação da imagem internacional do Brasil. Devido ao grande número de queimadas e ao crescente desflorestamento ocorrido na década de 1980, a degradação da Amazônia começava a figurar entre as principais causas do efeito estufa, da redução da biodiversidade e da destruição da camada de ozônio.

Frente ao desgaste da imagem internacional do Brasil, o Itamaraty ponderou que atrair o debate sobre o meio ambiente para o país poderia representar uma oportunidade de contrapor o momento de crise. Foi então que surgiu a proposta brasileira para sediar a segunda grande Conferência Ambiental da ONU prevista para o ano de 1992, aceita pela Assembleia Geral no ano de 1989.

Ao oferecer-se como sede da conferência, o Brasil converteu uma vulnerabilidade (sua anterior situação de vilão da comunidade ambientalista mundial devido à devastação da Amazônia) num poderoso trunfo de coo-

peração internacional. Tendo-se logrado êxito no terreno diplomático, falta agora estendê-lo à implementação interna da política de meio ambiente, como condição para consolidar e desenvolver a promissora cooperação internacional que começou a produzir frutos (Ricupero, 1995, p.148).

Quando o presidente Sarney tomou a surpreendente decisão de oferecer o Brasil como sede da Rio-92, sua motivação tinha tudo a ver com a Amazônia. O fim dos anos 1980 coincidiu com o agravamento da destruição da floresta e da campanha internacional de denúncias. A reunião se realizou sob o governo Collor, ocasião em que se conseguiu fazer da Rio-92 a *finest hour*, o momento mais alto da diplomacia ambiental brasileira (Ricupero, 2012, p.148-149).

Na perspectiva de membros do corpo diplomático do Itamaraty envolvidos com as negociações ambientais pode-se perceber que a definição do Brasil como sede da Conferência é apontada como uma vitória da diplomacia brasileira (Lago, 2007, p.151-152). Já na literatura acadêmica, encontra-se a também interpretação de que a escolha do Brasil representaria uma forma de pressão pela diminuição das queimadas, da devastação na Amazônia e pelo julgamento dos mandantes da morte do líder sindical e ambientalista Chico Mendes, que teve uma repercussão negativa muito grande na comunidade ambientalista internacional (Ribeiro, 2005, p.107).

A partir da definição do Brasil como sede da Eco-92, o país buscou incorporar o desenvolvimento sustentável ao discurso da política interna e externa do país como estratégia para resgatar a credibilidade internacional, atender as necessidades econômicas internas de atração de capitais, demonstrar engajamento na conjuntura ecológica global, e, ainda, pleitear uma posição de liderança nas negociações ambientais.

Durante a Conferência e o período imediato anterior, maio/junho de 1992, o governo brasileiro concluiu a mudança iniciada em fins de 1989 na direção de uma política exterior responsável no concernente a problemas ambientais globais: coliderou na redação da Convenção de Bio-

diversidade; facilitou o acordo na Convenção de Mudança Climática e teve posições consistentemente favoráveis a compromissos a favor do desenvolvimento sustentável na Agenda 21. Contudo, a posição brasileira foi irresponsável quando apoiou a Malásia na sua oposição a uma convenção sobre florestas (Viola, 1998, p.11).

Mesmo com a adoção do discurso da sustentabilidade, o Brasil não havia abandonado sua postura de defesa da soberania quando se tratava de assuntos envolvendo a gestão de recursos ambientais nacionais. Isto se comprovou com a oposição ao estabelecimento de uma Convenção de Florestas, o que ampliaria as discussões internacionais sobre este tipo de ecossistema. Ao invés da Convenção, o Brasil buscou limitar as deliberações da Rio-92 a uma Declaração sobre Florestas com base no argumento de que:

A Convenção sobre Florestas daria ênfase ao papel destas como sumidouros de CO₂, o que desviaria o foco dos verdadeiros responsáveis pelas emissões: os países industrializados (Lago, 2007, p.164).

Assim, os resultados da Conferência de 1992 foram expressos na Declaração do Rio, na Agenda XXI e na Declaração sobre Florestas. De acordo com Rubens Ricupero, diplomata com grande experiência na área ambiental internacional, e um dos negociadores do Tratado de Cooperação Amazônica:

Em suma, a Agenda 21 pode ser descrita como o braço operacional da Conferência. Sua implementação pela comunidade internacional é pre-condição para que se implante o desenvolvimento sustentável em escala global. Uma nova instituição do sistema das Nações Unidas, a Comissão do Desenvolvimento Sustentável, deverá acompanhar os progressos na implementação da Agenda 21 (Ricupero, 1995, p.143).

Destaca-se também o Princípio 7 da Declaração do Rio, que estabeleceu o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Preservou-se a associação entre meio ambiente e economia, e, assim, foi acordado que “os países desenvolvidos deveriam tomar a iniciativa no

combate à mudança climática e a seus efeitos negativos” (Convenção, 1992). Esta configuração mostra que após longos anos de debates intensos, o conflito entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos teve efeitos concretos sobre o regime internacional de mudança climática.

Outro resultado da Rio-92 de grande destaque e importância foi a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). Esta Convenção deu início a um regime internacional para lidar com as crescentes preocupações e constatações científicas acerca das alterações no equilíbrio climático terrestre. Veremos na seção seguinte como se caracterizam os regimes internacionais, perspectiva que tem exercido bastante influência nos estudos sobre cooperação.

No decorrer das negociações do Regime de Mudanças Climáticas, pode ser constatado um bom nível de convergência entre as posições políticas dos países amazônicos. Houve algumas divergências, essencialmente em virtude da inclusão, ou não, de todos os tipos de sumidouros de carbono no documento da CQNUMC, e, em função do estabelecimento de compromissos relativos de redução de emissões para os países em desenvolvimento. Neste último ponto, todavia, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, possibilita a construção progressiva do consenso.

Estas constatações podem ser averiguadas pela leitura da Declaração dos Chefes de Estado sobre a OTCA, ocasião em que estes se reuniram na cidade de Manaus, em 26 de novembro de 2009, “por ocasião da reunião prévia à Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas”.¹⁶ Salvo nas questões mencionadas acima, o posicionamento dos países amazônicos no decorrer da CQNUMC pode ser considerado convergente nos seguinte pontos:

Necessidade de disponibilização de novos fundos para implementação de projetos e estudos (inventários nacionais, por exemplo) de proteção am-

16 Declaração disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/presidentes/III_REUNIAO_DE_PRESIDENTES_PT.pdf>.

biental; oposição à vinculação de novos fundos a relatórios nacionais; princípio de que as contribuições dos países em desenvolvimento devem observar a capacidade que cada um tem de pagar e que nenhum deles poderá contribuir financeiramente mais do que um país desenvolvido; o fato de que as emissões dos países desenvolvidos são maiores do que os em desenvolvimento; necessidade de transferência de tecnologia, observando-se que a mesma deve prover também capacitação local; necessidade de consistência das ações e políticas adotadas com os objetivos pretendidos nos documentos acordados; e responsabilidade histórica como um princípio para a diferenciação das responsabilidades de cada país (Torrecuso, 2004, p.79).

A atenção dada à região amazônica é de extrema importância dentro das negociações do regime internacional sobre mudanças climáticas porque, além de ser responsável por parte significativa das emissões globais e da captura de carbono, a Amazônia é diretamente vulnerável ao processo de mudança climática. Como demonstra Becker (2011), “acresce que a crise ambiental agravada pela mudança climática coloca a Amazônia com duplo foco de preocupações” quais sejam, “ora como grande emissora de gases de efeito estufa (GEEs) decorrentes das queimadas que se seguem ao desflorestamento, ora, pelo contrário, como grande sorvedouro desses gases”.

Ao mesmo tempo, a região transforma-se em cenário privilegiado para a movimentação de atores e para processos que apontam para o plano internacional como origem ou destino. Assim, e sob formas diversas, a Amazônia constitui-se em espaço no qual ora interagem ora confrontam-se, de um lado, os Estados Nacionais, ciosos de sua soberania, e uma extensa gama de atores domésticos e internacionais para os quais a região é, antes de tudo, ou tão somente, um espaço de oportunidades para a realização de interesses em variados campos (Costa Vaz, 2008, p.7).

Tendo isto em mente, um novo mecanismo visando ações mais efetivas para alcançar as metas de redução das emissões vem sendo negociado no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima. O chamado REDD+ é direcionado ao potencial das florestas em mitigar o

processo de mudança climática, este mecanismo prevê a concessão de recursos financeiros aos países que apresentarem Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação de acordo com diretrizes acordadas pela Convenção. No plano dos debates prevalece a ideia de que:

Evitar desmatamento pode contribuir para mitigar o efeito estufa e o valor financeiro disto oferece uma alternativa sustentável ao atual padrão destrutivo de uso da terra na região. Residentes tradicionais no interior amazônico, incluindo povos indígenas, têm um papel em potencial importante em evitar o desmatamento e devem compartilhar dos benefícios de fazer isto (Fearnshide, 2007, p.2).

Resta investigar empiricamente como este mecanismo, em vias de ser implantado pela CQNUMC, pode ser um instrumento com efeitos positivos ou negativos sobre a região amazônica. A participação ativa do Brasil e de todos os países amazônicos nas negociações do mesmo é fundamental.

No caso das florestas, a comunidade internacional está debatendo como vincular floresta e clima no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CNUMC). Mecanismos denominados de “redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes de desmatamento e degradação florestal” (REDD) pretendem beneficiar países detentores de florestas. A Amazônia, nesse sentido, aparece como uma das regiões mais prioritárias. Portanto, as preocupações e demandas dos países amazônicos, no que concerne a favorecer seus modelos nacionais de desenvolvimento em respeito à manutenção das florestas, precisam ser ouvidas e consideradas. O atendimento a essas demandas pode vir em parte pelo veículo da cooperação. Essa é uma janela de oportunidade (Pires, 2011, p.11).

Certamente, seu potencial de geração de benefícios para os países e as populações amazônicas é grande. Todavia, é preciso estar alerta quanto a perspectivas demasiadamente otimistas com relação ao mecanismo REDD. Não se pode negligenciar quais serão as condições para a obtenção de recursos; quais organismos serão responsáveis pela avaliação,

implementação e fiscalização dos projetos aprovados; e quais interesses estarão sendo favorecidos, se serão as demandas das populações e países amazônicos ou as expectativas do “mercado verde internacional”.

Uma das primeiras tarefas para aproveitar o cenário que se avizinha é a criação ou aprimoramento de sistemas nacionais de monitoramento florestal, compatíveis entre si e que permitam comparações, linhas de base claramente definidas. O projeto intitulado “Monitoramento da Pan-Amazônia”, ora em curso pela OTCA com financiamento da ITTO, cumpre uma função importante ao capacitar técnicos em cada país e instalar salas de equipamentos. O governo brasileiro em parceria com a OTCA vem trabalhando para que o projeto seja ampliado e favorecido com os recursos do Fundo Amazônia, aproveitando-se da experiência brasileira no assunto (Pires, 2011, p.11).

Uma discussão mais detalhada de tal instrumento é um excelente objeto de estudo para os pesquisadores do meio ambiente, porém abordá-lo mais profundamente ultrapassaria as delimitações deste livro.

Passemos agora à análise sumária do posicionamento dos países signatários do TCA em fóruns internacionais de política florestal,¹⁷ nos quais houve intervenções coletivas entre esses países. Soma-se positivamente que houve pouca oposição de conteúdo entre as posturas adotadas pelos países amazônicos, havendo, ao contrário, bastante convergência, tanto em posições tradicionais de países em desenvolvimento, como também em outros temas:

Importância de adequação de critérios e indicadores às realidades nacionais; oposição à proliferação de critérios e indicadores sem estudos prévios; ampliação das causas de desertificação, de modo a incluir também as econômicas; caráter prematuro de instrumento internacional estabelecendo condutas acerca de florestas; fundo internacional de florestas; aceitação de *debt-swaps* mas não *policy-swaps*; oposição à certificação voluntária; transferência de tecnologia e

17 Principalmente o Fórum sobre Florestas das Nações Unidas (UNFF), a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), e o Sustainable Forest Management (SFM)

divisão equitativa de benefícios; fato de que a formulação de critérios e indicadores deve levar em conta circunstâncias nacionais; ampliação das causas de desflorestamento; caráter prematuro de um instrumento legal estabelecendo condutas; e a proteção a conhecimentos tradicionais¹⁸ (Torrecuso, 2004, p.80).

Deve-se destacar que o Processo de Tarapoto, por meio do qual os países amazônicos lograram estabelecer critérios e indicadores comuns de sustentabilidade para a Floresta Amazônica é um elemento muito positivo para os posicionamentos internacionais dos países da região. Este mecanismo de construção de metodologias regionais comuns gera coesão e articulação entre os países amazônicos para a defesa de sua competência soberana na elaboração e execução de projetos de desenvolvimento para a região por meio de seus próprios critérios de sustentabilidade ambiental.

Porém, como observamos na análise dos fundamentos e evidências empíricas da cooperação internacional, um grande abismo se faz entre as decisões acordadas internacionalmente e a realidade prática das ações voltadas à conservação e uso sustentável do meio ambiente. Exemplo claro disto é que a aplicação das muitas resoluções obtidas na Conferência do Rio não tem conseguido, desde então, ultrapassar a barreira dos interesses econômicos nacionais e internacionais:

Vinte anos após Estocolmo, o mundo parecia pronto a colocar o meio ambiente entre os temas prioritários da agenda mundial. A perspectiva de que o desenvolvimento sustentável seria a base de um novo paradigma da cooperação internacional, no entanto, revelou-se ilusória, uma vez que o processo de globalização se sobrepôs. [...] vários aspectos apontam para as dificuldades que a globalização representa para a tentativa de se impor o desenvolvimento sustentável como novo paradigma, como a incompatibilidade entre o crescimento das empresas transnacionais e a mudança dos padrões de produção e consumo (Lago, 2007, p.85-86).

18 Earth Negotiation Bulletin: International Forest Policy, v. 13, n.1 a 92. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/vol13>>.

A mesma problemática está colocada no momento atual frente às negociações da Conferência Rio+20, a ser realizada no mês de Junho no Brasil. Em artigo recente, o embaixador Rubens Ricupero afirmou efusivamente o seguinte:

Se o governo brasileiro sob Sarney ou Collor [por ocasião da Rio-92] não fugiu do problema amazônico, impõe-se agora seguir linha semelhante, enfrentando de forma proativa a ameaça que a mudança climática faz pesar sobre a região. [...] Nada melhor para aproveitar a oportunidade da Rio+20 do que demonstrar que o Tratado de Cooperação Amazônica está mais vivo do que nunca na sintonia com a preocupações de toda a comunidade internacional. Uma decisão dos países amazônicos de estabelecer mecanismos para fomentar e sistematizar as pesquisas, o conhecimento e as propostas sobre a Amazônia será a prova mais irrefutável da determinação das nações amazônicas de proteger a Amazônia contra a destruição (Ricupero, 2012).

Porém, a situação atual se configura de forma bastante diferente do que ocorreu em 1992. Naquela ocasião, os países amazônicos se prepararam para a Conferência Ambiental da ONU, realizando uma reunião de Ministros das Relações Exteriores e uma Reunião de Presidentes, que resultaram na elaboração, como vimos, de uma contundente declaração de posicionamento conjunto quanto aos interesses comuns aos países amazônicos. Declaração esta, reiteramos, de dez páginas, a qual expressava posicionamentos politizados, criteriosamente, assunto por assunto.

Embora não seja um mecanismo expresso no TCA, os presidentes dos países signatários já se reuniram duas vezes (em 1989 e 1992). As reuniões mostraram uma forte conotação política, transcendendo inclusive a abrangência temática do Tratado (Antiquera, 2006, p.68).

No ano que marca a renovação do compromisso político das Partes do TCA, a reunião de presidentes de 1989:

Abordou criticamente o tema da utilização de energia nuclear, e adotou uma postura de enfrentamento em relação aos países desenvolvidos: esperamos ver a criação de condições que permitam o livre acesso ao conhecimento científico e às tecnologias não contaminantes ou destinadas à preservação ambiental (Antiquera, 2006, p.68).

Por sua vez, a segunda Reunião de Presidentes ocorrida em 1992:

Serviu para que os países se articulassem e defendessem posições em comum na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Também nessa declaração, os países desenvolvidos foram responsabilizados pela degradação ambiental do planeta, com seu padrão de consumo insustentável e sua forma de crescimento, de modo que não poderiam querer impor qualquer limite aos países em desenvolvimento (Antiquera, 2006, p.68).

Já no contexto atual, a Declaração dos Ministros das Relações Exteriores dos Países Membros da OTCA para a Conferência Rio+20¹⁹ não passa de um documento formal, reduzido a três páginas de exortações que expressam simplesmente:

“Preocupados porque, decorridos 20 anos da Cúpula do Rio de 1992, continuam vigentes padrões insustentáveis de produção e consumo”; alertam para “a relevância que deve ser dada à região amazônica”; “Comprometem-se a promover um desenvolvimento e modos de vida sustentáveis em harmonia com a natureza e o meio ambiente, que respeitem o direito de nossos países de utilizar seus próprios recursos”; “Exortam os países desenvolvidos a assumir um forte compromisso para avançar em direção ao cumprimento das metas e objetivos acordados internacionalmente” (Declaração, 2011).

Este posicionamento não aparenta ser contundente e forte o suficiente, visto que região amazônica é um dos principais focos de políticas multilaterais para o meio ambiente global, envolvendo

19 Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/declaracao.pdf>..

interesses de vários países, instituições financeiras e segmentos da sociedade civil a nível mundial.

No momento em que o valor estratégico da Amazônia se amplia e que novos paradigmas de desenvolvimento são propostos envolvendo os recursos naturais, como é o caso da economia verde que será a tônica da Rio +20, a OTCA deve ter seu papel fortalecido (Becker, 2011, p.4).

Porém, mesmo com o processo de “revitalização da OTCA” que se iniciou em 2009 (Simões, 2011), o posicionamento político conjunto precisa ser fortalecido. Em entrevista ao atual Secretário-Geral da OTCA, Alejandro Gordillo, realizada em abril de 2012, o mesmo foi questionado sobre por que houve uma diferença tão significativa no posicionamento conjunto dos países amazônicos para as Conferências de 1992 e 2012. O Secretário-Geral argumentou que em 1992 havia maior consenso entre os países amazônicos do que se verifica no presente momento.

Além disso, Gordillo assinala que naquele ano não existia a ALBA, Aliança Bolivariana para as Américas. Sem se aprofundar no assunto, a afirmação do SG-OTCA denota que os objetivos e ideologias da ALBA podem estar dificultando o consenso em torno de temas amazônicos. Em 1992, os países estavam em um contexto de renovação do compromisso político, declarada em 1989. Já no contexto atual, a cooperação amazônica acaba de sair de uma fase de crise institucional, gerada pelo longo período de interinidade no cargo de Secretário Geral da OTCA, de 2007 a 2009.

Porém, o objetivo de “revitalização da OTCA”, declarado na Reunião de Presidentes Amazônicos em 2009, afirma a retomada do consenso entre as partes, o que deveria ser suficiente para um posicionamento mais robusto na mais importante conferência ambiental do planeta, a ser realizada no maior dos países amazônicos. A este respeito, Pires (2011, p.11) assinala que com a renovação do mandato da OTCA pelos chefes de Estados em 2009:

O caminho é recrudescer a cooperação amazônica, enfrentando os aspectos não resolvidos na estratégia, fortalecendo os pontos fortes de cada parte e, fundamentalmente, favorecendo o intercâmbio entre os vizinhos detentores da maior floresta tropical do planeta [...] A nova Agenda Estratégica, recentemente aprovada, esboça atividades necessárias para traduzir o compromisso em realidade.

Espera-se, entretanto, que os posicionamentos dos países amazônicos durante a Conferência Rio+20 sejam mais coerentes com a realidade da política internacional na área ambiental, a qual, não se pode negligenciar, permanece orquestrada pela relação de forças e o conflito de interesses.

Não obstante, verifica-se que o sistema internacional precisa adquirir novas dinâmicas para conseguir responder aos desafios transnacionais e atender às demandas socioambientais contemporâneas. Para tanto, faz-se necessária a renovação das bases elementares da política mundial, mesmo frente às perspectivas mais pessimistas:

Estamos assistindo, entretanto, à predominância do realismo político nas esferas de decisão da ordem ambiental, inclusive nas anteriores a ela. Sendo assim, torna-se difícil acreditar que ela será capaz de promover mudanças radicais no modo de vida das camadas dominantes, as responsáveis pela degradação ambiental (Ribeiro, 2005, p.146).

Assim, constata-se novamente que optar pela cooperação é assumir o difícil objetivo de conciliar interesses de diferentes atores, aprofundando a relação entre interesses complementares, mas, reconhecendo a influência das relações de força entre interesses conflitantes.

Para o equacionamento dos problemas ambientais, certamente haverá necessidade de alguma mudança de posicionamento no sistema, seja de parte dos mais fortes, mas também dos mais fracos. Seria uma oportunidade para repensar essas mesmas relações. [...] Pode-se dizer que na questão ambiental será preciso inovar. A política sugere a necessidade de encontrar um campo comum, negociar, evitar a luta de todos contra todos, buscando chegar a conclusões reciprocamente aceitáveis (Vigevani; Scantimburgo, 2011, p.68-69).

Desta forma, encontrou-se um relativo consenso na literatura em torno da definição da cooperação como sendo uma dinâmica de ajuste no comportamento dos atores às preferências atuais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política (Keohane, 1984). Porém, ao verificar o conteúdo e o andamento das negociações ambientais internacionais, observou-se que este processo de ajuste de comportamento dos atores não ocorre devido à coordenação política, mas sim por causa de intensos conflitos de interesses.

Ao analisar as duas principais conferências ambientais da Organização das Nações Unidas, comprovou-se a influência da correlação de forças do sistema internacional sobre os fóruns ambientais internacionais (Le Prestre, 2000). Por mais que a problemática ambiental apresente a necessidade de cooperação e de conjugação de esforços dos atores, as resoluções acerca das medidas que devem ser adotadas neste campo são alcançadas mediante o conflito de interesses, e não sob a perspectiva das necessidades e interesses comuns.

Em outras palavras, apesar de a cooperação ser entendida como o esforço conjunto de atores internacionais em busca de interesses ou necessidades comuns, os meios pelos quais tais interesses são buscados não implicam necessariamente uma relação cooperativa, de ajuda mútua ou solidariedade. É a partir destas condições que se pode constatar a especificidade do processo de cooperação entre os países amazônicos. No âmbito da cooperação amazônica, não se verifica a mesma intensidade de conflitos de interesses na busca pelos objetivos comuns. Porém, este fato vem acompanhado do baixo grau de articulação entre os países da região, característica que vem se transformando gradualmente.

Diferentemente do intenso conflito de interesses que marca as negociações ambientais internacionais, o relacionamento entre os países da região amazônica parece ser marcado pela incapacidade de dinamizar a cooperação regional. Assim, os países amazônicos aparentemente não disputam pela liderança ou condução de políticas no nível regional, nem, tão pouco, atuam de forma efetiva e coordenada para concretizar os objetivos já estabelecidos no TCA e na OTCA, como expressão de interesses regionais comuns.

2

A DINÂMICA POLÍTICA DA COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

Desde a época de assinatura do Tratado até os dias atuais, acadêmicos, ambientalistas, habitantes da região e diversos atores preocupados com a região esperam encontrar a Amazônia entre os temas destinados a uma trajetória ascendente na política externa do Brasil e demais países. Da mesma maneira, os analistas contemporâneos das relações internacionais, engajados na temática socioambiental global, almejam realizar na Amazônia uma experiência modelar de cooperação a serviço dos povos do continente (Ricipero, 1995).

Assinado a 3 de julho de 1978, em Brasília, pelas Repúblicas da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o TCA abrange uma região caracterizada pela exuberância natural, diversidade étnica e complexas relações sociais, além de notadas dificuldades políticas e econômicas. Diante do cenário internacional em processo de globalização e marcado pelo crescimento da temática ambiental nas relações internacionais a partir de 1970, os países amazônicos se reuniram em torno de princípios cooperativos expressos no Tratado de Cooperação Amazônica. Para ilustrar a

área compreendida pelo Tratado, de acordo com dados fornecidos à OTCA pelos países amazônicos, tem-se o seguinte:

Quadro 1 – Amazônia Continental: países da bacia hidrográfica

País	Bacia (Km²)	% Nacional	% Bacia
Bolívia	824.000	75,00	11,2
Brasil	4.982.000	58,50	67,79
Colômbia	406.000	36,00	5,52
Equador	123.000	45,00	1,67
Guiana	5.780	2,73	0,08
Peru	956.751	74,44	13,02
Venezuela	53.000	5,78	0,72
Suriname	142.800	100,00	-
Guiana Francesa*	91.000	-	-
Total Amazônico	7.493.421		

*Território extracontinental da França: não faz parte do TCA.

Fonte: “Amazônia sem mitos” (Tratado de Cooperação Amazônica – TCA)

O esforço diplomático em cooperar manifestado no TCA inaugurou o “sistema transnacional amazônico”, assim definido pelo General brasileiro Carlos de Meira Mattos (1980).

As relações entre os governos da área eram até então cordiais mas pouco substanciais. Faltava-lhes conteúdo concreto, substância econômica e comercial. Nos anos recentes, os contatos diplomáticos se multiplicam, sobem de nível, frutificam em acordos objetivos, produzem não a retórica da integração, mas projetos tangíveis (Ricupero, 1995, p.359-360).

O Tratado é composto de um preâmbulo, 28 artigos, e uma Emenda. No preâmbulo encontram-se princípios fundamentais do acordo, como a cooperação, o compartilhamento de experiências e o desenvolvimento socioeconômico harmônico com a preservação do meio ambiente.

Neste capítulo, serão analisados os aspectos políticos que envolvem os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica.

Primeiramente, serão discutidas as motivações iniciais que levaram os países a buscarem a negociação e a aproximação regional. Em seguida, haverá uma análise do processo de negociação, desde a proposta inicial brasileira até a finalização do acordo. Estes são pontos muito importantes deste livro, já que discorrem sobre a construção de objetivos comuns, que são os parâmetros essenciais para se avaliar a efetividade da cooperação entre os países amazônicos.

A reflexão sobre o assunto levanta questionamentos pertinentes como: por que, apesar da importância global da Amazônia, não se verifica um profundo engajamento dos Estados na realização de projetos cooperativos notáveis? Os países e governos têm interesse, de fato, que a coordenação regional funcione efetivamente? Estas são questões bastante problemáticas e as respostas devem levar em conta as dificuldades de construir políticas de âmbito regional, principalmente em áreas estrategicamente sensíveis, como no caso da Amazônia. Assim, apesar da evidência de objetivos regionais comuns, deve-se realizar um esforço para compreender e buscar superar os entraves à cooperação regional, que têm suas raízes mais profundas na divergência de interesses e de visões sobre o que é a Amazônia, qual futuro se deve buscar construir para a região, e, fundamentalmente, como realizar os esforços necessários de maneira conjunta.

Será discutida também a questão da Guiana Francesa, os motivos pelos quais este território não faz parte do TCA, e as atuais reivindicações da França para integrar-se ao acordo regional. Dando sequência, serão vistos os aspectos formais do Tratado, essencialmente, o conteúdo de seus artigos, quais foram os principais objetivos estabelecidos e os acordos firmados após a sua assinatura. Como resultado da articulação regional propiciada pela assinatura do TCA, será analisado, ainda, o Processo de Tarapoto que logrou construir parâmetros regionais comuns sobre o desenvolvimento sustentável florestal. Ainda sob o escopo da articulação regional, apresento uma breve análise da Associação de Universidades Amazônicas, a UNAMAZ.

Por fim, a última seção deste capítulo observa panoramicamente a trajetória da cooperação amazônica desde a assinatura do Tratado até os dias atuais. Nesta seção, será dada ênfase ao pe-

ríodo de 1978 a 2002, data da criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. O período posterior à criação desta Organização será o foco de investigações do próximo capítulo, que avaliará a atuação institucional da OTCA.

Passemos, então, ao estudo das motivações iniciais que levaram os países amazônicos a buscar a articulação regional em torno de objetivos compartilhados.

As motivações iniciais

A região amazônica, em meados do século XX, sustentava-se com base na exploração de produtos florestais para o mercado internacional e, internamente, na economia de subsistência. A ocupação humana, concentrada no curso dos rios, margeada pelo Oceano Atlântico a Leste e pela Cordilheira dos Andes a Oeste, formou uma civilização de periferia, descontínua e esparsa. “Na ausência de ocupação contínua, os contatos internacionais na Bacia se limitavam a três ou quatro portos fluviais de fronteira” (Ricupero, 1984). A exemplo de Iquitos, Leticia, Benjamin Constant e Tabatinga, com navegação e comércio esporádicos.

O “tempo” amazônico era sem pressa. Regia-se não pelo homem, mas pela lentidão dos ciclos biológicos [...] Havia consenso dentro e fora dos países amazônicos de que a Amazônia, como espaço planetário, não se inscrevia no horizonte e na agenda do homem contemporâneo. Aguardava-se o próximo milênio (Ricupero, 1984, p.178).

Com o passar dos anos e com o avanço econômico dos países da região, destacadamente o Brasil, alguns elementos possibilitaram e tornaram desejável uma ocupação mais intensiva da região amazônica. No Brasil, o impulso desse processo veio com a construção e transferência da capital nacional para o centro geográfico do país, Brasília. “Sua primeira consequência prática foi a colonização espontânea da Belém-Brasília por centenas de milhares de brasileiros”.

Começava, então, a se acentuar a ocupação da Amazônia também às margens de eixos rodoviários, sem, é claro, o devido planejamento ecológico e econômico.

O marco seguinte no processo de transformação ocorreu em 1966, com a adoção da política de incentivos fiscais e a organização da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), seguidas, mais tarde, pela revitalização de Manaus com a Zona Franca (Ricupero, 1984, p.178).

Essas transformações na ocupação da região amazônica brasileira serviram de impulso e de modelo para os demais países da região. Evidentemente, buscando cada um atender a suas necessidades e demandas internas, focos de dinamismo começavam a intensificar a exploração da região:

Apoiando-se na exploração do petróleo e na colonização do Peru, Equador, e Colômbia, no fomento à pecuária na Bolívia, na implantação da siderurgia, da indústria pesada e da segunda maior usina hidrelétrica do mundo na Venezuela (usina de Guri), nos grandes projetos hidrelétricos e de alumínio planejados para o Suriname e a Guiana (Ricupero, 1984, p.179).

Como bem demonstra o Rubens Ricupero, o “rápido desenvolvimento da vida material contagia a diplomacia amazônica” e, assim, “essas transformações vieram a criar, internamente, a condição básica para que se pudesse pensar em propor uma cooperação mais ampla para os países da área” (1984, p.179).

Pela primeira vez, o Brasil teve uma política definida para a Amazônia, e, em consequência, teve a seu alcance, para partilhar com os vizinhos, não apenas o marasmo e a frustração de 30 anos atrás, mas um acervo concreto de experiências e de realizações, um receituário de fórmulas e técnicas de desenvolvimento regional merecedoras de estudo, e, quem sabe, de possível aplicação em condições similares (Idem).

Os fatores econômicos ilustram o direcionamento das políticas nacionais dos países para a região amazônica. No entanto, há uma

relativa discordância quanto às pretensões econômicas da proposta brasileira de estabelecer a cooperação entre os países da região amazônica. Para Torrecuso (2004):

Em relação à suposta determinante econômica, acredita-se que o desenvolvimento das relações bilaterais entre o Brasil e os países amazônicos poderia produzir os resultados econômicos esperados, além do que, obviamente, o texto do Tratado não permite concluir que seu objetivo fosse o intercâmbio comercial ou forjar instrumentos para o desenvolvimento econômico da região (Torrecuso, 2004, p.56).

Através destas afirmações, Torrecuso argumenta que, por tais motivos, não é procedente a afirmação de Román (1998, p.165) de que os líderes brasileiros “teriam de continuar sua busca por novos mercados [...] e nesse contexto a região amazônica e os países do norte surgiram como um alternativa”. Já para Miyamoto:

O Tratado tinha como um de seus fins neutralizar o Tratado de Cartagena (Pacto Andino, de 1969), que restringia o acesso dos produtos manufaturados brasileiros aos países signatários. Agora, com o novo Tratado abarcando os mesmos países, a possibilidade brasileira de ocupar espaços se ampliava (2006, p.153).

No mesmo sentido, Montenegro (1993, p.7) aponta que:

Quanto ao elemento econômico, cabe esclarecer que a ligação entre o acesso aos mercados andinos e o TCA se vinculava à atração dos fluxos comerciais desses países em direção ao Atlântico. Com efeito, esse objetivo, de índole econômica, incorporava uma preocupação também estratégica, na medida em que o Brasil pretendia, com o acesso às economias andinas, evitar a formação sempre indesejada de um bloco hispano-americano contrário aos seus interesses.

Esta afirmação encontra algum fundamento no Artigo XII, que estabelece o seguinte:

As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolver, em condições equitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre suas respectivas populações limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados (TCA, 1978, sem paginação).

Complementarmente, Torrecuso (2004, p.56) adiciona que:

Embora o Brasil desejasse uma maior integração física, tal aspiração não suporta necessariamente interesses econômicos imediatos e, se esse fosse de fato um interesse relevante para o Brasil, o país não teria razão para concluir tão rapidamente as negociações.

Nossa perspectiva é a de que, sem dúvida, o aspecto econômico foi levado em consideração pela diplomacia e pelo governo brasileiro quando da proposta do TCA. Porém, como os objetivos geopolíticos do projeto eram consideravelmente mais importantes no contexto da época, os desdobramentos econômicos da aproximação com os países amazônicos ficaram em segundo plano, como uma consequência positiva e desejada, entretanto, abaixo das prioridades estabelecidas para o TCA.

Assim, o Tratado de Cooperação Amazônica partiu de uma iniciativa brasileira, inspirada na necessidade de institucionalizar e orientar um processo de cooperação regional, com o objetivo prioritário de assegurar a soberania dos países da região sobre seus territórios amazônicos. Nas palavras de Geisel, transcritas por Ricupero (1984, p.35): “os países que dividem o território entre si – e ninguém mais – têm a exclusiva responsabilidade sobre seu desenvolvimento”.

É muito importante destacar, então, que:

Motivado pelo interesse de reafirmar a soberania dos países da região em relação ao recrudescimento das pressões “externas”, [...] o TCA tinha, inicialmente, motivações econômicas e de segurança (Montenegro, 1993, p.6).

Nos anos precedentes à assinatura do TCA, o continente americano viu surgir grande parte dos acordos destinados à integração econômica que se desenrolam até hoje. Por exemplo, em 1960, surge a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC); em

1965, a Associação Caribenha de Livre Comércio (CARIFTA); em 1966, o Grupo Andino e, em 1968, a Comunidade Andina de Fomento (CAF); no ano de 1969, firma-se o Tratado da Bacia do Prata; em 1973, o CARIFTA se transforma em CARICOM, e em 1975, tem início o Sistema Econômico Latino Americano e do Caribe (SELA).

A autora Hayle Melim Gadelha (2009, p.21) aponta que:

O surgimento do TCA, em 1978, corresponde a momento histórico em que convergiram dois importantes processos. Por um lado, a integração na América Latina ganhava ênfase, em período no qual países e regiões não diretamente alinhados aos grandes polos de poder da Guerra Fria reivindicavam espaço no cenário internacional. Por outro lado, a agenda ambiental crescia em importância, impulsionada pela opinião pública e por considerações geopolíticas.

Por estes motivos, é indispensável considerar o contexto internacional no qual foram dados os primeiros passos da cooperação amazônica. A década de 1970 foi notoriamente marcada pela ascensão rápida e intensa da temática ambiental no cenário internacional. Fato que se deu por vários motivos, entre os quais se costuma destacar as teses drasticamente alarmantes de organizações ecológicas dos países desenvolvidos, especialmente o Clube de Roma, e os acirrados debates internacionais da Conferência de Estocolmo sobre a necessidade dos países adotarem medidas ecológicas em suas economias. Segundo Gadelha (2009, p.76):

As insinuações de que os recursos naturais dos países em desenvolvimento deveriam ser usados conforme modelos ditados por instituições sediadas em países centrais, como o Clube de Roma, indicavam a necessidade de os países amazônicos reunirem-se em torno de objetivos comuns. A diplomacia do pragmatismo responsável não se furtou à responsabilidade de liderar esforços para que os países amazônicos adotassem princípios comuns e autóctones de desenvolvimento.

É notório que a Amazônia tem sua importância reforçada perante a comunidade internacional e a opinião pública, brasileira e mundial. A

internacionalização desse debate não é nova, como não é nova a posição do Governo brasileiro. Cabe soberanamente aos países amazônicos desenvolver seus territórios da maneira que lhes aprouver. Esse paradigma é a base da própria assinatura do TCA em 1978, quando os governos sul-americanos já refutavam o discurso intervencionista emanado do Clube de Roma e da Conferência de Estocolmo (Gadelha, *ibidem*, p.6-7).

É possível distinguir cinco princípios fundamentais que eram buscados pelos países amazônicos e tiveram influência nas motivações à cooperação: 1) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia; 2) a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais e a consequente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado; 3) a cooperação regional como maneira de facilitar a realização dos objetivos; 4) o equilíbrio e harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica; 5) a absoluta igualdade entre todos os parceiros (Mattos, 1980).

Para explorar melhor estas motivações ao processo de cooperação amazônica, elas foram divididas em três âmbitos: as Razões Estratégicas dos Estados Amazônicos, as Razões Ambientais e as Razões Socioeconômicas. Estas razões estão intimamente relacionadas, entretanto, para analisar melhor seus elementos, adiante uma a uma será abordada.

Razões estratégicas

As razões estratégicas dos Estados amazônicos têm como principal elemento a reafirmação do princípio da soberania. As décadas de 1960 e 1970 marcam um período de forte presença militar no comando de países sul-americanos, como nos casos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru. Neste contexto, o tema da segurança passa a ser ainda mais importante na agenda política dos países. Mesmo não conseguindo estabelecer uma política comum de

segurança regional, não se pode excluir a influência do tema da segurança no processo de construção política do TCA.

De fato, o TCA, em suas funções, tem o duplo papel de: a) criar oportunidades novas para o contato internacional, no sentido da cooperação; e b) evitar o surgimento de conflitos. Tanto em um sentido quanto noutro, o TCA se enquadra entre as preocupações da política externa brasileira de reafirmar sua soberania e evitar atritos e tendências que pudessem isolá-lo politicamente dos seus vizinhos (Montenegro, 1993, p.7-8).

A soberania dos países amazônicos estava diretamente relacionada à questão da internacionalização da Amazônia, que havia sido levantada no cenário internacional desde o Acordo de Iquitos, de abril de 1948, “pelo qual a UNESCO tentou criar o chamado Instituto Internacional da Hiléia Amazônica” (Mattos, 1980, p.123).

O projeto de criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA) foi apresentado à Unesco em 1946 pelo cientista brasileiro Paulo Estevão de Berredo Carneiro. A proposta inicial do IIHA previa a realização de pesquisas nas áreas de botânica, química, zoologia, geologia, além de estudos etnográficos, no intuito de promover a preservação e a integração cultural da região amazônica [...] Para esses [os militares], o projeto do IIHA representava um manto protetor dos interesses imperialistas na região, perspectiva distinta dos militares desenvolvimentistas, simpáticos ao plano da Unesco. As controvérsias em torno da internacionalização da Amazônia, no Brasil, foram marcadas fundamentalmente em torno dessa questão, dividindo opiniões entre interesses nacionais e estrangeiros. Amplamente discutido no parlamento brasileiro, o projeto do IIHA não chegou a se concretizar. Em face das controvérsias em torno do programa amazônico da Unesco, em 1949, a Conferência Geral da Unesco decidiu limitar a atuação da organização internacional à cooperação técnica. Em 1951, o projeto veio a ser engavetado pelo Congresso Nacional (Maio; Oliveira, 2009, p.122).

Frete à polêmica quanto à cobiça internacional pela região, os países amazônicos se encontravam ainda mais motivados a se unirem em favor da manutenção de suas soberanias, o que se tornou possível por meio de um instrumento jurídico internacional, o Tratado de Cooperação Amazônica.

A característica típica de regimes internacionais de abranger o escopo mais amplo possível de temas, tornando-os interdependentes entre si, incluía, no preâmbulo do Anteprojeto do TCA, uma menção à defesa da Amazônia. Esse objetivo, como se recorda, ligava-se à permanente preocupação com a interferência externa na Amazônia, mas destinava-se também a apoiar a vigilância da região em termos de atividades ilícitas [...] A primeira versão do TCA (setembro de 1977), portanto, apresentava um programa ambicioso, que se referia a temas delicados (Montenegro, 1993, p.9).

Porém, dadas as muitas instabilidades políticas históricas na região, tratar de segurança regional era um objetivo estratégico e sensível demais para alcançar o consenso por meio do TCA. Estes motivos levaram a uma diminuição no escopo do Tratado durante o período de negociação deste acordo, como será visto com mais detalhes a seguir. No decorrer da década de 1970, a intensificação dos debates ambientais internacionais colocou em pauta novamente a possibilidade de uma gerência internacional sobre a Amazônia. Fator que serviu de estopim para que os países da região finalmente se articularassem para constituir um acordo em nível regional contra qualquer interferência externa na Amazônia:

Cabe soberanamente aos países amazônicos desenvolver seus territórios da maneira que lhes aprouver. Esse paradigma é a base da própria assinatura do TCA em 1978, quando os governos sul-americanos já refutavam o discurso intervencionista emanado do Clube de Roma e da Conferência de Estocolmo [...] As insinuações de que os recursos naturais dos países em desenvolvimento deveriam ser usados conforme modelos ditados por instituições sediadas em países centrais, como o Clube de Roma, indicavam a necessidade de os países amazônicos reunirem-se em torno de objetivos comuns (Gadelha, 2009, p.21).

A exclusividade dos países amazônicos na exploração de seus recursos é central entre os elementos que compõe as razões estratégicas dos Estados da região para se aproximarem, e também está ligada ao princípio da soberania. De acordo com o Artigo IV do TCA:

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

Pode-se ver, portanto, que este primeiro âmbito das motivações à cooperação amazônica está ligado a fatores estratégicos tradicionais das relações internacionais: soberania e território.

Razões socioeconômicas

No âmbito das motivações socioeconômicas à cooperação amazônica estão contidas três necessidades apresentadas pelos países: a da integração das regiões amazônicas às respectivas economias nacionais, a do desenvolvimento harmônico da Amazônia e a da melhoria da qualidade de vida das populações amazônicas. A primeira diz respeito a um interesse doméstico comum aos países amazônicos enquanto a segunda motivação está ligada a um esforço regional em busca do que mais tarde viria a ser denominado desenvolvimento sustentável. A terceira constitui um objetivo que seria alcançado como resultado dos outros dois.

Havia, na proposta inicial brasileira, o objetivo de integrar, paulatinamente, as economias dos países da região, juntamente ao objetivo de integrar a região amazônica às respectivas economias nacionais.

O desenvolvimento sustentável do Brasil e da Amazônia brasileira não será possível sem o progresso e o desenvolvimento sustentável de toda a

Amazônia, em um esquema cooperativo que reforça em conjunto o controle sobre nossos recursos, afasta as tentativas unilaterais de imposição de interesses alheios e garante que nossos legítimos valores encontrarão um ambiente internacional mais propício para frutificar, em benefício da própria região e do mundo (Simões, 2011, p.13).

Porém, como se verá na seção seguinte, o objetivo da integração física e econômica não foi objeto de consenso para ser incluído como meta do TCA. A busca pela integração das regiões amazônicas às economias nacionais foi uma meta relevante à época de assinatura do TCA, visto que as regiões amazônicas possuem pouca ligação com as demais áreas dos países amazônicos. No caso da Amazônia, esta é uma região, em geral, periférica em todos os países amazônicos, o que dificulta a sua integração aos territórios nacionais e também dificulta a interação e integração entre os países amazônicos (Sant'Anna, 2009, p.3). À época de assinatura do TCA, grande parte dos países da região já vinha empreendendo ações de exploração, ocupação e desenvolvimento em suas áreas amazônicas nacionais.

O Tratado reforça o conceito de soberania nacional e explicita a necessidade de que a Amazônia seja integrada à economia dos países-membros. Datam dessa época, por exemplo, políticas e programas do Brasil para incrementar a migração interna em direção a essa região (Pires, 2011, p.3).

No Brasil, este objetivo se estendia desde o governo de Getúlio Vargas, que “propunha a expansão demográfica e econômica na Amazônia, no sentido de garantir a soberania nacional naquele território e torná-lo um polo produtor de riquezas”. Além disso, “a incorporação da Amazônia estava atrelada ao processo de construção do Estado nacional” (Maio; Oliveira, 2009, p. 61). Aspirações estas que viriam a ser realizadas com iniciativas governamentais maciças com o regime militar a partir de 1964.

Na Venezuela, o governo estabeleceu um programa de desenvolvimento do sul do país em 1960, com a fundação da Corporación Venezolana de Guayana (CVG). O imperativo da “conquista del

sur”, formulado pelo presidente Rafael Caldera em 1969, confirmava a importância dada pelo país aos polos de crescimento industrial de Ciudad Guayana e Ciudad Bolívar, ambas na Amazônia venezuelana. Convertida em dinâmica promotora do desenvolvimento siderúrgico, a CVG passou a atuar também no Território Federal do Amazonas (Montenegro, 1993).

Na Colômbia, “país no qual a presença amazônica é tradicionalmente restrita, com cerca de apenas 1,8% da população nacional”, a atenção governamental voltada para a região assumiu relativa importância na década de 1970, “com a realização de um Projeto Radargramétrico, em colaboração com o governo da Holanda, e com a criação, em 1975, do Departamento Administrativo de Intendencias y Comisariados (DAINCO)”, voltado para a promoção do desenvolvimento da região através da elaboração de Plano Trienais de Desenvolvimento (Montenegro, 1993).

Já o Peru foi o país mais semelhante com o Brasil com relação à dinâmica e às motivações do seu desenvolvimento amazônico nos anos 1970. A Amazônia peruana fora dividida geograficamente em duas sub-regiões: região da Selva e região da Costa. Estas áreas começaram a ser, nos anos 1950, “área de atração dos agricultores migrantes deslocados da região da serra em vista da escassez de terras provocada pela concentração fundiária”. O governo peruano, que depois de 1968 havia passado a adotar um enfoque centrado na área mais dinâmica do país (Lima e o restante da Costa), passa, a partir de 1979, a privilegiar a descentralização administrativa e institucional, com vistas a interiorizar o desenvolvimento (Montenegro, 1993). Processo semelhante ao que ocorre no Brasil no que tange a interiorização da capital nacional e o papel governamental na promoção da ocupação da região amazônica nacional.

O Equador empreendeu ações visando o incremento da produção agrícola em seu território amazônico – por intermédio do Instituto de Colonização da Região Amazônica Equatoriana (INCRAE) – e procurou soluções para um conjunto de problemas existentes, a exemplo da necessidade de reforma agrária, para a qual foi utilizada parte de seu território amazônico. De acordo com Kilca (2006):

O crescimento econômico do Equador lhe outorgou uma maior importância e margem de ação que não dispunha em períodos anteriores, colocando-o em situação de destaque durante as negociações do TCA. Para Carrasco¹ o Equador encontrou no TCA um “argumento a mais para exigir seu direito à livre navegação no rio Amazonas e seus afluentes, ponto de especial interesse devido a seus litígios com o Peru” (Kilca, 2006, p.18).

Os demais países da região também viam oportunidades de auferirem ganhos econômicos por meio da ampliação de seu relacionamento com o Brasil. Fator que contribui positivamente, como uma razão socioeconômica para a adesão dos países ao TCA:

Segundo o Relatório Político Latino-Americano (Latin American Political Report), determinados setores venezuelanos e colombianos ficaram interessados pelo TCA devido à atividade econômica gerada no Paraguai após sua associação com o Brasil, particularmente no setor hidroelétrico. A Colômbia estaria interessada na construção de estradas, civilização de tribos da Amazônia colombiana, e na parceria empresarial, com objetivos de estabelecer companhia multinacionais latino-americanas; para isso, necessitaria da experiência brasileira. A Bolívia, por sua vez, poderia, através do TCA, tentar solucionar o problema da mediterraneidade de seu território, pois haveria a possibilidade de buscar uma saída para o mar via sistema fluvial da sua região oriental, tanto pelo território venezuelano, quanto pelo brasileiro (Kilca, 2006, p.172).

A incorporação das áreas amazônicas às respectivas economias nacionais visa, em um primeiro momento, a atender aos interesses estatais, e em contrapartida, melhorar as condições de vida das populações amazônicas. Por outro lado, esse vínculo com as dinâmicas de mercado nacionais e, conseqüentemente, internacionais, pode ser muito perigoso, devido à complexidade cultural e ambiental da região, já que a lógica do capital é expansiva e acaba por transformar os modos de vida e sobrevivência tradicionais. Motivo que pode ter

1 Carrasco, Juan Pablo. In: El Tratado de Cooperación Amazónica. Nueva Sociedad, n.37, jul.-ago., 1978.

levado Ricupero (1995, p.359) a alertar que “o desenvolvimento da vida material contamina a diplomacia amazônica, que se diversifica e muda de natureza”.

Não se pode esquecer que entre os objetivos mais essenciais no âmbito socioeconômico está a necessidade de melhorar as condições de vida das populações locais da Amazônia, como consta do Tratado.

A porção brasileira, informa o Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD e FJP, 2003), abriga índices abaixo da média nacional, com elevada concentração de renda. Na mesma direção, a recente publicação da *Articulación Regional Amazónica*, denominada “*La Amazonía y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*”, informa que a porção amazônica dentro de cada um dos nove países conta com índices inferiores à média nacional nos quesitos de desenvolvimento humano (Ara, 2011 apud Pires, 2011).

Analisando mais profundamente esta realidade, pode-se inferir que deve estar entre os objetivos da cooperação amazônica tanto a melhoria da qualidade de vida dos habitantes das cidades amazônicas como também das comunidades locais, ribeirinhas, indígenas, tradicionais, extrativistas e tantas outras.

Portanto, não há como falar de conservação ambiental na Amazônia sem considerar a necessidade de garantir o bem-estar de seus habitantes. Modelos de desenvolvimento que considerem esse aspecto essencial tenderão a reproduzir fórmulas exógenas que a querem como um santuário intocável, inconcebível tanto para os amazônicos (pessoas que nascem na região) quanto para os amazônidas (pessoas que têm consciência da especificidade da região) (ISA, 2007, p.100). Lidar com a diversidade ecológico-humana, as assimetrias e os desafios comuns é tarefa para todos os países que detêm esse importante patrimônio natural (Pires, 2011, p.2).

Razões ambientais

O TCA expressa em seu preâmbulo que as Repúblicas signatárias estão “Animadas do propósito comum de conjugar esforços

[...] para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia [...] para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais” (TCA, 1978: Preâmbulo).

Os componentes desse desenvolvimento harmônico que podem ser encontrados no tratado são: “a utilização racional dos recursos naturais” (Artigo I), “a utilização racional dos recursos hídricos” (Artigo V) e “o aproveitamento da flora e da fauna racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies” (Artigo VII) (TCA, 1978).

A busca pelo desenvolvimento harmônico da Amazônia foi e continua sendo uma motivação à cooperação na região, mesmo este desenvolvimento sendo hoje entendido de forma atualizada e expressa em outros conceitos. Como no caso da seguinte afirmação da Secretária-Geral da OTCA de 2006:

A necessidade de proteger a Amazônia, o exercício da soberania, bem como, ainda, as tarefas ineludíveis da luta contra a pobreza, a melhoria da qualidade de vida e, evidentemente, o que se podia considerar como uma espécie de apelo ao desenvolvimento sustentável foram as considerações constantes da agenda dos chanceleres dos oito países com soberania sobre a Bacia Amazônica, quando assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica, pelos idos de 1978; com uma atitude que poderíamos qualificar como visionária para a época (Serrano, 2005, p.86).

As razões ambientais motivaram desde o início o processo de cooperação amazônica. Trata-se de um ponto essencial desta pesquisa, pois é neste âmbito que está a particularidade deste processo de cooperação. Sabe-se hoje que alguns processos de regionalismo, como o da União Europeia e do Mercosul, já buscam incorporar questões ambientais à sua estrutura. Porém, a experiência amazônica de regionalismo foi a primeira em que as motivações ambientais estão no cerne do processo de cooperação. Isto pode ser verificado também na seguinte afirmação publicada dois anos depois da assinatura do TCA:

Uma das características essenciais do Tratado de Cooperação amazônica é a sensibilidade de seus negociadores para um dos principais apelos sociológicos do nosso tempo – a consciência ecológica. A importância dos problemas do meio ambiente ali está consignada na postulação do propósito de equilibrar as necessidades do desenvolvimento com o harmônico equilíbrio ecológico. Neste sentido, amparando tese tão atual, o Pacto Amazônico é o primeiro acordo dessa dimensão multinacional a acolher a moderníssima tese da preservação ecológica. (Mattos, 1980, p.123).

Tendo sido o TCA firmado em 1978, as questões ambientais em discussão no cenário internacional até o momento, com destaque para os debates alarmantes da Conferência de Estocolmo em 1972, certamente fizeram parte do processo de construção política do Tratado. Paralelamente, também é fundamental situar as experiências particulares dos países da região acerca da situação em que se encontravam seus respectivos territórios amazônicos. É a partir desta conjugação dos fatores internos e internacionais que o processo de cooperação busca identificar quais desafios serão enfrentados daí em diante.

Neste sentido, a preservação ambiental e o desenvolvimento harmônico, expressos no preâmbulo do TCA, foram elementos fundamentais nas motivações ao processo de cooperação amazônica. De acordo com Celso Amorim, embora O TCA tenha sido elaborado anteriormente a algumas das formulações hoje correntes no tratamento das questões ambientais, “o Tratado de Cooperação Amazônica guarda simetria com conceitos e proposições que passaram a frequentar as mesas de negociações a partir da Conferência de Estocolmo” (Amorim, 2003, p.6).

O TCA foi um dos primeiros documentos jurídicos internacionais a adotar como regra o desenvolvimento sustentável, tendo por fundamento as características regionais dos países Membros (Kilca, 2006, p.172).

O Processo de negociação do TCA

Aqui, será acompanhado o processo de negociação do TCA em suas distintas fases. Será importante a avaliação das modificações verificadas entre o Anteprojeto do Tratado, que fora elaborado pelo Brasil, e o texto definitivo do mesmo, assinado em julho de 1978 (Montenegro, 1993).

A fase de construção política do Tratado teve início com a proposta brasileira de um acordo multilateral de cooperação, apresentada pelo presidente brasileiro Ernesto Geisel ao presidente peruano Morales Bermudez em 1976. Decorre daí uma ênfase especial para a atuação do Brasil e, complementarmente, para o papel do Peru, que se constituiu, à época, no principal parceiro da negociação do tratado amazônico.

Entre os resultados do encontro entre Geisel e Bermudez, destaca-se que foram estabelecidos importantes mecanismos de cooperação e de comércio, simultaneamente com a aprovação preliminar, por parte do Peru, de um projeto de cooperação multilateral na Amazônia, idealizado pela parte brasileira.

Contudo, cabe esclarecer que constava, entre as preocupações autonomistas da estratégia peruana no sentido de, desde um princípio, condicionar o TCA à não-adoção de compromissos rígidos, ao não-estabelecimento de uma “autoridade” amazônica e à limitação do Brasil a um papel não-hegemônico (Montenegro, 1993, p.9).

O anteprojeto elaborado inicialmente pelo Brasil era baseado na integração física da região, e foi apresentado aos outros sete países amazônicos no ano de 1977 (Antiquera, 2006).

Os objetivos de vinculação física e econômica eram, portanto, interdependentes na formulação do regime e nele se incluíam como um conjunto de normas a ser regulamentado posteriormente, por meio de acordos específicos – desde bilaterais até multilaterais, como no caso concreto do acordo brasileiro-peruano-boliviano de vinculação rodoviária (Montenegro, 1993, p.8).

Com a repercussão da proposta na região, Peru e Venezuela mostraram resistência ao texto original. A iniciativa brasileira passou a ser vista como uma disputa por influência regional: “o fato de que a ideia de criação do Pacto Amazônico tenha sido lançada oficialmente num momento de crise do Pacto Andino [com a saída do Chile], fez que Peru, Equador, Colômbia e Venezuela expressassem reservas sobre as formas como o novo pacto afetaria o Grupo Andino” (Carrasco apud Antiquera, 2006).

Entretanto, a diplomacia brasileira insistia na necessidade do acordo em vista da inexistência de qualquer forma de cooperação na região amazônica:

Com relação ao Pacto Andino a diplomacia brasileira realizou grande esforço para deixar explícito que o TCA não representaria qualquer risco deste suplantando aquele, mas seria um acordo complementar, numa área que não havia ainda cooperação internacional (Antiquera, 2006, p.60).

Além da posição dos países andinos, contrários à fragilização de seu acordo sub-regional, outro argumento geopolítico era usado pelos demais países contra as pretensões do Brasil com a proposta do Pacto Amazônico. Soma-se a isto que as ações da política externa brasileira sob o regime militar se caracterizavam pelo interesse de elevar o Brasil ao nível de potência mundial, causando nos vizinhos uma forte resistência contra possíveis pretensões hegemônicas brasileiras no continente.²

Os intentos brasileiros na Bacia do Prata, com a construção de Itaipu, revelavam aos vizinhos sul-americanos o propósito de ampliar o poder nacional, com vistas a atingir a condição de grande potência, gerando nos países vizinhos reações de desconfiança quanto às eventuais intenções “hegemônicas” do Brasil. Esses receios se viam alimentados, no

2 A respeito da desconfiança histórica dos países amazônicos em relação ao Brasil ver: Imbiriba, Maria de Nazaré Oliveira e Affonso, José Augusto F. A importância da análise histórica no processo de cooperação: o caso amazônico. In: Revista Brasileira de Política Internacional, ano XXVIII, v.109-110. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1985.

âmbito amazônico, pela notória aceleração do processo de integração da região, que reavivou em alguns setores das elites e da opinião pública dos países limítrofes o espectro do “expansionismo brasileiro” (Montenegro, 1993, p.9).

Assim, a negociação e assinatura do TCA foi um ponto bastante positivo para a diplomacia brasileira, que conseguiu contrapor sua imagem negativa na região por meio da crescente aproximação com os países amazônicos.³

Havia também em pauta o anseio de alguns países amazônicos em não firmar compromissos rígidos sobre temas sensíveis como infraestrutura e segurança. Além, principalmente, de não querer estabelecer uma “autoridade amazônica”, o que pode ser verificado na posição do Equador, que exigiu que o TCA não interferisse de forma alguma nas reclamações territoriais que este país mantinha junto ao Peru, posição acatada no Artigo XIX do Tratado (Gadelha, 2009).

Muitas das querelas lindeiras⁴ atravessaram esse período de constituição dos Estados nacionais sul-americanos e resistem à integração regional buscada atualmente. Não se pode negligenciar o fato de que entre os países que se comprometeram a “realizar esforços e ações conjuntas para promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos” persistem graves discordâncias políticas, disputas históricas e até rompimentos diplomáticos (Gadelha, 2009, p.22).

No âmbito do entendimento político, sabe-se que a instabilidade é bastante presente no relacionamento entre os Estados da região. A este respeito, basta mencionar o histórico de mais de 25 disputas fronteiriças entre os Estados da região,⁵ além da repercutida crise de 2008 entre Colômbia e Equador, onde, inclusive, houve violação de soberania por causa de invasão de território.

3 Os detalhes da aproximação brasileira com cada um dos países amazônicos podem ser encontrados no Capítulo 3 da obra de Torrecuso (2004).

4 Gadelha (2009) apresenta uma análise histórica detalhada de cada um dos casos e problemas relativos a questões de fronteiras entre os países amazônicos.

5 A este respeito também vale consultar Antiquera (2006) p.137-138.

A primeira rodada de negociações acerca do Tratado de Cooperação Amazônica ocorreu em novembro de 1977. A proposta discutida nesta primeira negociação era baseada na integração física da região amazônica, prezando pela construção de infraestrutura de transportes e comunicações. De acordo com Antiquera (2006), Bolívia e Peru foram os principais opositores à ideia da integração física, visto que preferiam realizar a integração de suas respectivas regiões amazônicas às economias nacionais antes de se comprometerem com o âmbito regional. Provavelmente tenha partido daí a identificação de que integrar as regiões amazônicas às economias nacionais era um objetivo doméstico comum a todos os países amazônicos.

Com efeito, a possibilidade de cooperação econômica, que seria um incentivo para a participação, convivia na proposta original brasileira com dois elementos que, para o Peru, se identificavam tradicionalmente com riscos de coerção por parte do Brasil. [...] A possibilidade de uma vinculação física com o território brasileiro tem sido considerada um risco pelos militares peruanos. [...] Ligada a essa preocupação, a inclusão da área de interesse estratégico-militar que se tencionava abranger no TCA apresentaria riscos de uma maior presença brasileira na área de fronteira peruana, despovoada tanto em função da fragilidade da infraestrutura viária e da economia da região (Montenegro, 1993, p.9).

Outra limitação das atribuições do TCA ocorrida durante as negociações de novembro de 1977 foi o corte da menção à “defesa da Amazônia” que a cooperação multilateral pretendia promover. Dada a sensibilidade estratégica do tema, que dificultaria e prolongaria muito as negociações e conclusões do instrumento multilateral, integração física e segurança foram os temas para os quais se deliberou por não firmar compromissos claros.

Evidentemente, os receios históricos com relação ao Brasil impediriam que se avançasse nessa direção, tanto em função das elites militares quanto da opinião pública dos outros países, em especial a do Peru, que poderia ser mobilizada contra o TCA como recurso político por parte dos opositores ao regime militar (Montenegro, 1993, p.10).

Estes motivos que levaram a uma diminuição no escopo do Tratado durante o período de negociação deste acordo, como veremos mais detalhadamente na seção seguinte.

A opção pela cooperação entre os signatários suplantou os anseios da integração física e comercial da Bacia Amazônica propostos pelo governo brasileiro, em um primeiro momento (Kilca, 2006, p.172).

Devido a estes fatos, na segunda rodada de negociações ocorrida em 1978, a expressão integração física foi substituída pelo “desenvolvimento harmônico”. Do texto que reproduz a proposta inicial brasileira, Kucinski (1978)⁶ aponta que constava o seguinte trecho:

As partes contratantes reconhecem que a integração física da região amazônica mediante o estabelecimento de uma infraestrutura adequada de transportes e comunicações constitui condição indispensável para o processo de desenvolvimento da região (Kucinski, 1978, p.11).

Segundo Kilca (2006), “essa passagem ocasionou reações contrárias do governo venezuelano, peruano e boliviano. Esses países insistiam na eliminação de qualquer referência à integração física da região amazônica”. O autor aponta, ainda, que os países andinos propuseram a substituição de “integração física” por “cooperação econômica”.

Um exemplo elucidativo do anseio de alguns países amazônicos em não firmar compromissos rígidos sobre temas sensíveis como infraestrutura e segurança, além, principalmente, de não estabelecer uma “autoridade amazônica”, pode ser verificado na posição do Equador, que exigiu que o TCA não interferisse de forma alguma nas reclamações territoriais que este país mantinha junto ao Peru, posição acatada no Artigo XIX⁷ do Tratado (Gadelha, 2009).

6 Kucinski, Bernardo. *La Amazonia e y La geopolítica del Brasil*. Nueva Sociedad, n.37, 1978.

7 O Artigo XIX do TCA estabelece que: “Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos interna-

Muitas das querelas lindeiras atravessaram esse período de constituição dos Estados nacionais sul-americanos e resistem à integração regional buscada atualmente. Não se pode negligenciar o fato de que entre os países que se comprometeram a “realizar esforços e ações conjuntas para promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos” persistem graves discordâncias políticas, disputas históricas e até rompimentos diplomáticos (Gadelha, 2009, p.23).

Entretanto, a diplomacia brasileira insistia na necessidade do acordo em vista da inexistência de qualquer forma de cooperação na região amazônica:

Com relação ao Pacto Andino, a diplomacia brasileira realizou grande esforço para deixar explícito que o TCA não representaria qualquer risco deste suplantarem aquele, mas seria um acordo complementar, numa área que não havia ainda cooperação internacional (Antiquera, 2006, p.60).

Ao término da segunda fase [de negociações] e percebendo a existência de complicadores, a chancelaria brasileira realizou um intenso trabalho diplomático em nível bilateral. Focalizando sua atenção para negociações em separado com cada um dos países amazônicos, a diplomacia brasileira trabalhou no sentido de diminuir, ou mesmo anular, os receios sobre a pretensa hegemonia que a iniciativa do governo brasileiro poderia fomentar entre os futuros signatários através do TCA (Kilca, 2006, p.53).

Por meio desta postura, o Brasil deu ênfase na ideia de que não buscava primordialmente a integração física, o que possibilitou a continuidade da negociação com os países andinos. Assim, na terceira rodada de negociações se tornou possível a aprovação do texto do Tratado, para poder ser finalmente subscrito pelos seus membros.

cionais vigentes entre as Partes, nem sobre quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou de sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante” (TCA, 1978).

Para Antiquera (2006, p.62): “É notável que o período de negociações, surpreendentemente curto, resultou numa drástica redução do alcance do TCA, inclusive naquele que talvez fosse a essência da ideia brasileira: a criação de infraestrutura na região”.

Embora o principal objetivo concernente à assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica tenha sido alcançado – a adesão de todos os membros da Bacia Amazônica –, o êxito da iniciativa foi obtido ao preço da diminuição dos alcances inicialmente propostos pelo Acordo (Kilca, 2006, p.55).

Muito se discutia acerca das intenções brasileiras ao propor o Tratado para a região amazônica, já que o país, possuindo mais de 60% de todo território amazônico, era acusado de possuir intenções imperialistas. Porém, o Brasil aceitou sem enfrentamentos a diminuição no alcance do Tratado em função da adesão dos demais países amazônicos.

Mesmo os aspectos de comércio, a que o Anteprojeto do TCA atribuía um alcance mais amplo, que propiciaria a integração econômica das áreas de fronteira, foram modificados em favor de uma fórmula muito mais limitada de “comércio a varejo” nessas faixas. Novamente, a motivação foi a postura coordenada dos países andinos em defesa do expurgo do texto do TCA de artigos que pudessem vir a interferir nos compromissos assumidos no Acordo de Cartagena (Montenegro, 1993, p.8).

Antiquera (2006) ressalta um ponto importante a respeito das pretensões brasileiras de exercer liderança sobre a região:

Pode-se enxergar o sucesso diplomático da assinatura do Tratado em tão pouco tempo, bem como a relativa derrota em pontos cruciais do projeto. Dessa constatação é possível tirar já uma importante conclusão: o Brasil priorizou a adesão dos países amazônicos, em detrimento da defesa enfática da sua proposta original (Antiquera, 2006, p.62).

Assim, ao analisar os resultados imediatos do estabelecimento do Tratado de Cooperação Amazônica, Ricupero (1995, p.359-360) afirma com a tradicional eloquência diplomática que:

As relações entre os governos da área eram até então cordiais, mas pouco substanciais. Faltava-lhes conteúdo concreto, substância econômica e comercial. Nos anos recentes, os contatos diplomáticos se multiplicam, sobem de nível, frutificam em acordos objetivos, produzem não a retórica da integração, mas projetos tangíveis.

Considerando-se as frequentes tensões diplomáticas da região norte da América do Sul, abrangida pela Amazônia, pode-se notar que “o desarmamento dos espíritos a que conduziu a negociação [do TCA] pode, de fato, ser considerado o principal êxito da política externa brasileira em relação ao tema” (Montenegro, 1993).

De fato, embora o TCA seja alvo de críticas por não ter desempenhado papel marcante na década de 1980-1990, seus principais objetivos, entre os quais estava o referido desnudamento [redução das instabilidades políticas entre países amazônicos] foram amplamente atingidos (Montenegro, 1993, p.11).

Ao fim, apesar das desconfianças e muitas dificuldades, diferentes fatores contribuíram para que o TCA fosse finalmente objeto de consenso, assinatura em 1978 e ratificação por todos membros em 1980. De acordo com Torrecuso (2004) “a atuação brasileira foi decisiva para mitigar as desconfianças em relação às suas supostas pretensões expansionistas” o que contribuiu bastante para a construção de confiança entre os participantes do acordo. Segundo este autor:

No plano interno, o TCA refletia a vitória da ala moderada dos militares, sendo Geisel e Golbery seus representantes imediatos, além da própria atuação do Itamaraty [...] indica a sintonia entre a Presidência e a Chancelaria, de onde surgiu a proposta de criação do Tratado. [...] Por outro lado, percebe-se no instrumento político em análise uma posição ativa da Política Externa Brasileira de incrementar suas relações bilaterais com os países da região, por meio de um instrumento flexível e programático (Torrecuso, 2004, p.53-54).

A finalização do acordo foi possível depois de três rodadas de negociação, ocorridas em novembro de 1977, e março e maio de 1978. Os países assinaram o TCA em julho de 1978, no Palácio do Planalto, em Brasília, por meio da presença de todos os chanceleres dos países-membros. Após os processos de validação nacionais, o TCA entrou em vigor em agosto de 1980.

A questão da Guiana Francesa

A identificação regional do TCA se refere a uma característica geográfica e ecológica, que é a existência do bioma amazônico no território dos países que compõem o acordo. Ou seja, possuir território e soberania na área da Bacia Amazônica é condição *sine qua non* para participação no TCA. É por este motivo que o Departamento Ultramarino da Guiana Francesa não é parte integrante do Tratado.

Por mais que a região amazônica abranja praticamente a totalidade do território da Guiana Francesa, este território não constitui um Estado soberano. Suas condições internas são bastante semelhantes às de seus vizinhos, Guiana e Suriname. Porém, trata-se de uma região sob o comando e soberania da França, que, por sua vez, é um país europeu, localizado à outra margem do Oceano Atlântico, com interesses e características políticas, econômicas, sociais e ecológicas bastante distintas dos países do norte da América do Sul.

Assim, nem o Departamento da Guiana Francesa nem a França fazem parte do TCA. Todavia, há alguns anos a França vem reivindicando participação na OTCA. Inicialmente pleiteou um lugar como membro observador permanente, mas, com interesse de adquirir o status de país amazônico e, assim, passar legitimamente a fazer parte do processo cooperação amazônica, podendo, conseqüentemente, participar das benesses e dificuldades que isto pode acarretar.

A França, que possui território amazônico no Departamento da Guiana Francesa, pleiteia integrar a OTCA, na qualidade de observador perma-

nente, e ser reconhecida como país amazônico. Brasil e Peru, propensos à aproximação, e Venezuela e Colômbia, com postura de distanciamento, manifestaram posições conflitantes sobre o tema (Gadelha, 2009, p.31).

O reconhecimento de que a Guiana Francesa é um território amazônico é inevitável, porém, o ingresso da França no processo de cooperação amazônica é um tema extremamente sensível para a dinâmica política regional. Isto porque o objetivo máximo do TCA foi a segurança regional contra ingerências externas na região amazônica. Com o ingresso da França, por mais que possua a Guiana Francesa como um departamento amazônico, pode-se considerar que os países amazônicos estariam dando abertura à interferência de interesses exógenos na cooperação regional. Isto porque quem teria seus interesses representados no interior do processo regional seria obviamente a França e não a Guiana. Isto se verifica pela reivindicação francesa de ser reconhecida como um país amazônico.

A França é o único país do Atlântico Norte com presença amazônica, por meio de seu Departamento guianense. O Governo francês busca obter dos países da OTCA reconhecimento como 'país amazônico'. Tem ainda manifestado interesse em participar de todos os órgãos e instâncias da OTCA em caráter de observador permanente (Gadelha, 2009, p.31).

Em 2004, uma resolução aprovada na VIII Reunião de Chanceleres da OTCA em Manaus, decidiu:

Instruir a Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica – CCOOR para que, em coordenação com a Secretaria Permanente, elaborem propostas e critérios para a possível participação de observadores em futuras reuniões da OTCA (Gadelha, 2009, p.31).

Um grande problema, passível de extensas discussões, é que alguns países, principalmente o Brasil, têm mostrado apoio à possibilidade de ingresso da França na dinâmica regional. Na VIII Reunião de Chanceleres da OTCA, Brasil, Equador, Peru e Suri-

name manifestaram apoio à participação da França como membro observador na Organização. Na IX Reunião dos Chanceleres em Iquitos, em 2005, o Brasil corroborou apoio à França como país observador enquanto Colômbia e Venezuela ofereceram resistências a essa proposta. O fato é que:

Não houve, até o presente momento, avanço sobre o assunto. A França segue solicitando estatuto de membro associado ou figura similar, conforme Nota OTCA/SP/c-250/2008 de 7 de abril de 2008, nos arquivos do DAS II/MRE. Em resposta, o Itamaraty, por meio de Nota de 28 de abril, reiterou:

Sua concordância com um estatuto diferenciado para a França nas instâncias da OTCA, uma vez que esse país compartilha o espaço amazônico. Ressalva-se que se fazem necessárias mudanças estatutárias na OTCA para que seja facultada à França participação nas reuniões da Organização (Gadelha, 2009, p.32).

Levando em consideração o que consta do Tratado, “terceiros países e organismos internacionais podem participar, na qualidade de observadores, de Reuniões de Chanceleres ou do CCA, mediante aprovação dos países membros da Organização” (Gadelha, 2009). Entretanto, não se pode passar por cima do que o texto estabelece, e, de acordo com o seu Artigo XXVI, o TCA “não é aberto a adesões”. Dessa maneira, eventual ingresso da França na Organização dependeria de emenda ao Tratado.

A proposta de ingresso da França na OTCA, que divide os países-membros, possibilitaria, por um lado, o aumento das contribuições, o que poderia melhorar a delicada situação financeira da Organização. Por outro lado, faria parte da OTCA um país europeu, rico, com características, história e interesses dificilmente similares aos dos países sul-americanos reconhecidamente amazônicos (Gadelha, 2009, p.32).

Para além das dificuldades financeiras, deve-se refletir sobre as implicações que o ingresso da França traria para o processo decisório da cooperação amazônica. Baseadas no princípio da

unanimidade, as decisões no âmbito da OTCA estariam sujeitas a veto de um país com interesses totalmente diferentes, mesmo que a matéria fosse objeto de consenso entre os países tradicionalmente amazônicos.

Há que se considerar atentamente eventuais implicações de um hipotético ingresso francês na OTCA, cotejando-se os possíveis benefícios financeiros e a inclusão de interesses até certo ponto alienígenas no já complexo processo decisório da Organização (Gadelha, 2009, p.32).

De acordo com o argumento de Ricupero (1995, p.365), pensamos que a entrada da Guiana e, conseqüentemente, da França não deve ser aprovada pelos países amazônicos, já que o processo de cooperação fundamenta-se no princípio da soberania sobre territórios de natureza amazônica, assim, “Não pode haver critério mais objetivo e imparcial. Nenhum país poderá arrogar-se o direito de conceder ou negar a outro a condição de amazônico, já que ela constitui um dado da Geografia”. Então, por mais que a Guiana possua esta característica, a soberania na região é exercida pela França, que diverge em muito das características dos demais países, e, portanto, constituiria um ponto fora da reta para a cooperação amazônica, capaz de gerar profundas dificuldades políticas.

O Tratado de cooperação amazônica

Aspectos formais

O Tratado é constituído de um Preâmbulo e 28 artigos. A análise dos aspectos formais do Tratado, feita por Adherbal Mattos (1981), organiza os artigos em três subdivisões: aspectos materiais e a noção de território amazônico (artigos de n. I a XIX); aspectos organizacionais com a apresentação de seus cinco órgãos (artigos de n. XX a XXIV); e, aspectos formais, reservas, adesão, ratificação e

depósito (artigos XXV a XXVIII). Seguindo essa divisão, faremos alguns comentários destacando as partes principais dos artigos.

Os aspectos materiais e a noção de território amazônico aos quais Adherbal Mattos faz referência analisando os primeiros 19 artigos de forma agrupada são diversos e muito importantes. Por isso, a partir da leitura e estudo do TCA, pode-se identificar os seguintes elementos, presentes nos respectivos artigos:

Elementos do território amazônico: Noção de território (Artigo II), Navegabilidade (Artigos III e VI), Utilização de recursos naturais (Artigos IV, V e XIV). Elementos de ação conjunta: Saúde (Artigo VIII), Estímulo à troca de Informações e à Pesquisa (I, VII, IX, XI e XV), Infraestrutura (X), Comércio (XII), Turismo (XIII), Posição do TCA sobre acordos paralelos (XVI, XVIII e XIX).

Partindo para a segunda subdivisão dos artigos do TCA, realizada por Mattos (1981), pode-se destacar entre os aspectos organizacionais as Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores que, sendo o órgão supremo do Tratado de Cooperação Amazônica, têm, de acordo com o Artigo XX, o “fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento” (TCA, 1978).

Em seguida, os Artigos XXI, XXIII e XXIV versam respectivamente sobre o Conselho de Cooperação Amazônica, as Comissões Nacionais Permanentes e as Comissões Especiais da Região Amazônica, órgãos estes que se constituem como mecanismos institucionais de atuação, os quais serão abordados especificamente no próximo capítulo. O Artigo XXII diz respeito às funções de Secretaria, que adquiriu caráter permanente com a Emenda de 1998 e a consequente institucionalização da OTCA em 2002. Por isso, será tratada a Secretaria Permanente no próximo capítulo, que aborda especificamente a fase institucional do Tratado.

Dando sequência ao estudo formal do TCA, o Artigo XXV estabelece que as decisões adotadas no âmbito das Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores, do Conselho de Cooperação Amazônica

e da criação de Comissões Especiais “requererão sempre o voto unânime dos Países Membros do presente Tratado” (TCA, 1978).

Chegamos, então, à terceira parte da subdivisão dos artigos do TCA, realizada por Mattos (1981). O Artigo XXVI é bastante claro ao apontar que “As Partes Contratantes acordam que o presente Tratado não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas”. O artigo seguinte define que o TCA “terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões” (TCA, 1978).

O Artigo XXVIII trata do processo de ratificação do Tratado, declarando que este entrará em vigor trinta dias depois de depositado o último instrumento de ratificação das Partes Contratantes e que o mesmo será redigido nos idiomas português, espanhol, holandês e inglês, fazendo todos igualmente fé.

O diplomata brasileiro Rubens Ricupero teve “destacada atuação na elaboração e negociação do Tratado de Cooperação Amazônica”, para ele “as características essenciais desse compromisso são as seguintes”:

Em sua forma definitiva, o Tratado apresenta características de um amplo Acordo-Quadro, que estabelece as coordenadas gerais da cooperação, com a flexibilidade suficiente para amoldá-la às circunstâncias das Partes (Ricupero *apud* Mattos, 1980, p.121).

A respeito dos princípios que presidiram a construção do TCA Mattos (1980) afirma o seguinte:

Debaixo do arcabouço formado pelos 28 artigos do Tratado podem distinguir-se as vigas-mestras dos seus cinco princípios fundamentais:

1º) a competência exclusiva dos países da Região no desenvolvimento e proteção da Amazônia; 2º) a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais e a consequente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado; 3º) a cooperação regional como maneira de facilitar a realização desses dois objetivos; 4º) o equilíbrio e harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica; e 5º) a absoluta igualdade entre todos os parceiros (Mattos, 1980, p.122).

Os objetivos prioritários do tratado de cooperação amazônica

Entre o reduzido número de trabalhos acadêmicos que analisam, de alguma maneira, a articulação política regional, é muito comum encontrar uma perspectiva bastante pessimista quanto ao passado, presente e futuro do processo de cooperação entre os países amazônicos. Os analistas, certamente buscando implicações empíricas da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, na forma de instituições, infraestrutura física, integração regional e comércio, não encontram resultados convincentes.

Em algumas publicações, o processo de coordenação política entre os países amazônicos é analisado como sendo ineficiente, afirmando-se também que não há vontade política dos países em lidar de maneira responsável com a região, marginalizada dentro dos territórios nacionais. Já que, no caso da Amazônia, esta é uma região, em geral, periférica em todos os países amazônicos, o que dificulta a sua integração aos territórios nacionais e também dificulta a interação e integração entre os países amazônicos (Sant'Anna, 2009, p.3). Soma-se, ainda, a mais incisiva acusação, e, como de costume em afirmações contundentes, também é a mais errônea a afirmação de que a cooperação amazônica sob as diretrizes do TCA é um fracasso.

Estas análises causam grande frustração, frente à importância e ao apreço que a região desperta. O resultado é o julgamento de que o Tratado de Cooperação Amazônica é mais um acordo sem efetividade na América Latina, que não é capaz de gerar nada mais do que discursos e burocracias diplomáticas. Trata-se, para alguns, da “elaboração de mais um acordo entre os tantos existentes na América Latina, boa parte dos quais enfeites ou letras mortas do mundo da diplomacia do subdesenvolvimento” (Procópio, 2005, p.233).

Para poder analisar seus resultados, é necessário ir às origens do TCA, explorando seu processo de negociação e construção política para entender quais eram os objetivos iniciais da proposta de cooperação. Para tanto, em diálogo com o trabalho de Torrecuso (2004) buscarei compreender “as insuficiências dessa cooperação

amazônica, mas procurando realizar uma análise do TCA de acordo com seus objetivos e com os meios que estavam disponíveis para a realização dos mesmos”.

Não defendo aqui que a coordenação política e institucional na região seja satisfatória perante as necessidades e aos complexos desafios da região. Porém, analisarei, a seguir, os objetivos prioritários do Tratado de Cooperação Amazônica para poder analisar substancialmente os seus resultados. Um dos objetivos desta análise é compreender porque é falsa a afirmação de seu fracasso. Buscarei, com isso, dar passos iniciais na desconstrução do pessimismo estabelecido com relação à efetividade e ao potencial de desenvolvimento da cooperação amazônica.

Se a menção, no texto do Tratado, é à conjugação de esforços para promover o desenvolvimento da Amazônia, é preciso lembrar que as atividades sobre sua atribuição não envolvem a execução de ações, mas sim a coordenação de políticas e instituições, no âmbito do Tratado, e a produção e divulgação de conhecimento sobre a região amazônica. Não faz sentido, portanto, cobrar de tal instituição a responsabilidade pelo crescimento do desmatamento na Amazônia, ou a inexistência de políticas públicas adequadas, pois essas são responsabilidades das burocracias nacionais (Torrecuso, 2004, p.87).

Um dos motivos que levam a uma análise negativa da eficácia do TCA e de sua trajetória é o desconhecimento dos reais objetivos deste acordo. Tendo em vista a grandeza da Amazônia, espera-se de um acordo firmado entre todos os países da região que produza resultados também grandes e significativos. Muitas vezes, a urgência das necessidades regionais faz que os analistas negligenciem os objetivos acordados e imputem ao processo de cooperação obrigações que não foram matéria de comprometimento entre os países.

Para a compreensão do fato de que o objetivo que levou à assinatura do Tratado foi garantir a primazia dos Países Contratantes sobre seus respectivos territórios amazônicos e que, posteriormente, o tema do desenvolvimento sustentável passou a corresponder a sua principal área de cooperação, é im-

portante analisar a constituição histórica do TCA. É necessário olhar para além do texto do Tratado para observar os reais interesses e condições dos países amazônicos à época de assinatura (Torrecuso, 2004, p.6).

Cabe-nos a tarefa de buscar sedimentar que, como demonstra Torrecuso (2004, p.96):

Quando da análise histórica do Tratado, o contexto externo foi determinante para a proposição do Tratado, em 1977, e entre os fatores regionais e internacionais identificados, este foi preponderante. Com efeito, o TCA foi assinado como resposta dos países amazônicos às supostas crescentes pressões sobre o padrão de desenvolvimento aplicado na região, que tendiam, segundo acreditavam, a propor uma ingerência internacional sobre a mesma. O texto do Tratado procura, claramente, reafirmar a soberania dos países signatários sobre seus respectivos territórios amazônicos.

A influência dos constrangimentos externos foi tão marcante para a iniciativa brasileira de propor a cooperação amazônica que, após detida análise do caso, Torrecuso (2004, p.55) afirma que “entre os fatores que concorreram para a assinatura do TCA, o elemento externo foi preponderante, e, em relação a este, particularmente a pressão internacional sofrida pelo governo brasileiro se destacou”. O autor chega a afirmar que “de fato, se não houvesse existido tal constrangimento, o país poderia continuar em seus entendimentos bilaterais, os quais apresentavam bastante sucesso”, sem ter a necessidade de trabalhar pela cooperação a nível regional.

O trabalho de Pimenta (1982), realizado na George Washington University, aponta em suas conclusões que a arena internacional impôs mais constrangimentos para a elaboração e assinatura do TCA do que os incentivos de caráter regional.

From the preceding analysis of the Treaty for Amazonian Cooperation in the light of Brazil's regional and international constraints, I have arrived at some specific and basic conclusions. The first and most important one is that the international arena has tended to impose more

pressing constraints on Brazil than has the regional realm and has become the main area of concern of Brazilian diplomacy. This tendency could very well not be perceived if one attempted to analyse and explain the Treaty by means of a balance of power or a power politics approach restricted to the regional subsystem. The Treaty is rather a juridical and political means to respond to challenges located outside the boundaries of that subsystem, in order to protect the Brazilian national goals of development – specifically the development of the Amazonian area – and, above all, of sovereignty (Pimenta, 1982, p.130).

Para este autor, em contraste com os objetivos típicos do regionalismo, que visam a integração regional, o Tratado de Cooperação Amazônica foi realizado em função da autonomia nacional e para aumentar as vantagens de barganha *vis-à-vis* o ambiente global. Como fica bem claro pela leitura do Tratado de Cooperação Amazônica, em seu Artigo IV, o principal interesse comum acordado entre os países da região foi e continua sendo o seguinte: “As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania dos Estados e seu exercício não terá outras limitações senão as que resultarem do Direito Internacional” (TCA, 1978).

Por meio deste Artigo é fácil constatar duas afirmações, presentes em grande parte dos estudos sobre a cooperação amazônica. A primeira é a de que o TCA desejou reafirmar a soberania dos países amazônicos frente a interferências externas, frequentemente discutidas por órgãos de países desenvolvidos à época de negociação do Tratado. Outra constatação é a de que os países amazônicos não iriam submeter suas estratégias de desenvolvimento às crescentes preocupações ambientais, alarmadas principalmente após as interferências do Clube de Roma e da Conferência de Estocolmo, em 1972. Esta resposta fica evidente pela afirmação de que a “soberania dos Estados e seu exercício não terá outras limitações senão as que resultem do Direito Internacional”.

A supremacia deste objetivo no âmbito da cooperação amazônica é tão grande que se pode encontrar autores afirmando até que:

O principal objetivo do Tratado foi “o interesse comum dos oito Estados em reafirmar sua soberania contra as ameaças externas” e não aprofundar as relações de cooperação entre si próprios (Caubet, 1984⁸ *apud* Torrecuso, 2004, p.48).

Porém, discordo radicalmente desta tese, uma interpretação de Torrecuso (2004) sobre o artigo de Caubet (1984). Considera-se que tal exagero tenha sido utilizado como um recurso para dar ênfase à necessidade de reafirmação da soberania.

Como demonstra Gadelha (2009), a postura defensiva e soberanista da cooperação amazônica frente ao contexto internacional era bastante clara, e o governo brasileiro teve grande influência nesse posicionamento:

A internacionalização desse debate não é nova, como não é nova a posição do Governo brasileiro. Cabe soberanamente aos países amazônicos desenvolver seus territórios da maneira que lhes aprouver. Esse paradigma é a base da própria assinatura do TCA em 1978, quando os governos sul-americanos já refutavam o discurso intervencionista emanado do Clube de Roma e da Conferência de Estocolmo [...] As insinuações de que os recursos naturais dos países em desenvolvimento deveriam ser usados conforme modelos ditados por instituições sediadas em países centrais, como o Clube de Roma, indicavam a necessidade de os países amazônicos reunirem-se em torno de objetivos comuns. A diplomacia do pragmatismo responsável não se furtou à responsabilidade de liderar esforços para que os países amazônicos adotassem princípios comuns e autóctones de desenvolvimento (Gadelha, 2009, p.54).

No entanto, o Tratado atribuiu uma série de outros objetivos e temas a serem conduzidos pela cooperação regional. Assim, é bastante pertinente compartilhar o seguinte conjunto de fatores, des-

8 Caubet, Christian. Le Traité de Coopération Amazonienne: régionalisation et développement de l'Amazonie. *Annuaire Français de Droit International*, XXX, p.803-818, 1984.

tacados por Montenegro (1993), acerca dos objetivos essenciais do TCA, que são:

- a) O interesse de reafirmar a soberania dos países da área sobre seus respectivos programas de desenvolvimento amazônico, que poderia ficar comprometida por renovadas pressões internacionais na medida do esgotamento dos recursos naturais e das necessidades dos países industrializados;
- b) O reconhecimento da importância da preservação do meio ambiente sem prejuízo do desenvolvimento da região, como meio de resistir às “cruzadas ecológicas” – vistas como outra forma de pressão dos países centrais para manter a Amazônia como área de reserva estratégica;
- c) A relevância da cooperação regional como meio de fortalecer a capacidade nacional de promover o desenvolvimento amazônico, em face das limitações de recursos do país;
- d) A necessidade de reafirmar, por meio da cooperação, a igualdade absoluta dos países da região em um quadro de cooperação, como meio de “desarmar os espíritos”, afetados pelas dificuldades diplomáticas motivadas pela questão de Itaipu;
- e) O interesse de reservar o maior espectro possível de temas relativos ao “desenvolvimento e à proteção” da Amazônia à “competência exclusiva dos países da região (Montenegro, 1993, p.14).

Pode-se notar que o acordo possui pretensões bastante amplas, visando contemplar todos os temas sensíveis que envolvem interesses compartilhados pelos países amazônicos.

Por esta natureza, não se buscava estabelecer processo vinculantes ou obrigаторiedades às partes, posto o princípio da igualdade e unanimidade das decisões, e principalmente dado que o fortalecimento da soberania dos países sobre seus territórios é o primeiro objetivo destacado. Assim:

Uma das ideias-força do Tratado de Cooperação Amazônica, expressa em seu texto fundador e reiterada em declarações que se sucederam, é a de que corresponde única e exclusivamente aos países amazônicos a responsabilidade no desenvolvimento e na proteção da região. *Quase*

um quarto de século depois de haver sido formulada, essa postura mostra-se cada vez mais oportuna e necessária. Na articulação de sua defesa torna-se instrumental a existência de um mecanismo regional, dotado de elementos de solidariedade [grifo meu] (Amorim, 2003, p.6).

Como o acordo trata de assuntos de alto nível estratégico, os países buscaram contemplar um grande número de temas, expressando sua disposição em cooperar para resolver problemas e melhorar a articulação regional. Porém, esta abrangência ampla, deliberada pelos negociadores, também resguardava a cautela dos países em não comprometerem ou subordinarem seus interesses nacionais ao Tratado.

A característica típica de regimes internacionais de abranger o escopo mais amplo possível de temas, tornando-os interdependentes entre si, incluía, no preâmbulo do Anteprojeto do TCA, uma menção à defesa da Amazônia. Esse objetivo, como se recorda, ligava-se à permanente preocupação com a interferência externa na Amazônia, mas destinava-se também a apoiar a vigilância da região em termos de atividades ilícitas [...] A primeira versão do TCA (setembro de 1977), portanto, apresentava um programa ambicioso, que se referia a temas delicados (Montenegro, 1993, p.14).

De fato, trata-se de um acordo elaborado conscientemente para ter um escopo amplo ao invés de determinações limitantes. Isto se deve à posição extremamente sensível e estratégica que a Amazônia ocupa na política interna e externa dos países que a compõe.

A flexibilidade é uma das grandes virtudes do Tratado de Cooperação Amazônica. Seus negociadores quiseram-no suficientemente elástico para permitir a acomodação das assimetrias, das prioridades, das características de cada ordenamento interno. [...] Esse traço ocasionou, de um lado, o lento amadurecimento dos mecanismos de implementação do Tratado. De outro, porém, permitiu que permanecesse um instrumento válido, um referencial de integração através dos anos, que não se viu afetado por mudanças às vezes radicais no contexto regional (Amorim, 2003, p.6).

Além disto, “tais fatores levaram à celebração de um Tratado de conteúdo mais político do que técnico ou jurídico” afirma Torrecuso (2004, p.54), “caráter que tende a favorecer a continuidade da cooperação, já que requer a conclusão de acordos complementares para sua eficácia”.

Há que se considerar que, dada a instabilidade política histórica existente entre os países da região, muito dificilmente, ou melhor, seria praticamente impossível, estes países conseguissem alcançar o consenso necessário para assinar um acordo regional que impusesse, de imediato, consequências diretas na administração e desenvolvimento de seus territórios tão valiosos quanto as áreas amazônicas. De tal forma, a característica de uma regulamentação limitadora se faz presente sim no Tratado de Cooperação Amazônica. Porém, esta regulamentação é limitadora em relação à ingerência de países e interesses externos à região, a partir do momento que a coesão regional reforça a garantia das soberanias nacionais sobre seus territórios amazônicos.

Assim, é evidente que a característica de “diplomacia de projeto” possui certo grau de eloquência quando se analisa a cooperação amazônica. Isto porque estes países, reunidos em torno de um tratado internacional firmado em 1978, expressam sua disposição em cooperar em diversas áreas de extrema relevância para a região. Mas, àquela época, não se encontravam ainda preparados ou possibilitados para definir técnica e especificamente como proceder na conjugação de esforços e na implantação de ações práticas. Por este motivo, essencialmente, a cooperação amazônica é julgada até hoje como um ideal que parece ser permanentemente relegado ao futuro.

Fontaine (2006) critica a Organização [OTCA] no sentido de que existe uma contradição entre os critérios que orientam a formulação das políticas da OTCA, fazendo com que muitas das decisões sejam tomadas como declarações ou discursos reiterativos, sem implicações concretas. Ademais, indica o mesmo autor, existe uma baixa interação e coordenação entre os Estados-Membros e a Organização, o que demonstra pouco entusiasmo para fazer da OTCA um instrumento de integração sub-regional. Como aponta Aragon (2002), a Organização tenta formular e implementar propostas que levem à integração e ao desenvolvimento

sustentável da região amazônica como um todo, no entanto, são maiores as iniciativas nacionais existentes e poucas as propostas coordenadas entre os Países-Membros e a OTCA, o qual demonstra que ainda falta muito para concretizar esse espaço de cooperação tão almejado (Piedra-Calderon, 2007, p.73-74).

Um processo de cooperação em uma região tão complexa como a Amazônia, com disparidades, divergências e assimetrias tão marcantes e históricas entre seus componentes não pode ser cobrado na perspectiva do curto prazo. É claro que se deve lembrar que a cooperação amazônica, iniciada com a assinatura do Tratado em 1978, já completa mais de 30 anos, porém, a análise detalhada do período nos mostrará que um processo de tal magnitude exige constantes renovações de compromisso e vontade política para que seu engajamento seja duradouro e produtivo. Assim, perceberemos mais adiante que apesar de ultrapassar três décadas de duração, é partir de 2002 que a cooperação amazônica se volta para a execução de projetos, ou seja, para a materialidade.

Há necessidade de compreender também que a cooperação amazônica, conforme estruturada pelo Tratado, especialmente em seus artigos finais, é um processo multilateral, com características decisórias ancoradas na unanimidade, e onde todas propostas, deliberações e resoluções devem se dar por meio da via diplomática. Ou seja, a complexidade da cooperação amazônica exige o consenso a todo o momento, e, além disso, precisa percorrer os longos caminhos da consulta e aprovação política para que a diplomacia de projeto passe a ganhar contornos mais visíveis e concretos.

Tem-se ainda que esclarecer que o recorrente negativismo na análise da cooperação amazônica se deve à perspectiva equivocada com a qual se observa este processo. Entre os aspectos do TCA que causam certa perplexidade entre alguns especialistas, está o fato de o analisarem no quadro das teorias ou dos projetos de integração regional, comparando-o com tratados do gênero assinados anteriormente e seus resultados, acabando por definir o acordo da região amazônica comumente como um “acordo-quadro”.

Não se deve, de fato, esperar do TCA comportamento semelhante ao de organismos de integração regional dotados de personalidade jurídica. Contudo, no plano da coordenação de políticas nacionais, a influência do TCA na última década [1980] se fez sentir, entre outros aspectos, ao estabelecer as bases, conquanto gerais, da negociação, ora em curso, de diversos esquemas de integração fronteiriça (Montenegro, 1993, p.14).

Decorridos mais de 30 anos da assinatura do TCA pelos países amazônicos, e tendo em vista que seu objetivo geopolítico principal era garantir a soberania dos países na utilização e na conservação de seus territórios amazônicos, não se pode afirmar que o acordo tenha fracassado. É evidente que seu desempenho está muito aquém das potencialidades e das necessidades das populações amazônicas, porém, do ponto de vista das relações internacionais, não se pode afirmar sobre o TCA que se trata de um acordo “letra morta”, que não atingiu seus objetivos. Desta forma:

Muitas das críticas feitas ao TCA partem de uma visão equivocada de seu propósito, ao menos em relação ao que foi estabelecido inicialmente, e superestimam sua capacidade operacional. Se, como tivemos oportunidade de observar, o propósito inicial do TCA, que levou à sua assinatura, foi o de reforçar a soberania dos Países-Contratantes sobre seus respectivos territórios amazônicos, a análise da eficácia do Tratado, enquanto este objetivo único persistiu, deve reconhecer que o mesmo foi alcançado e que, portanto, o mesmo foi eficaz, para este propósito (Torrecuso, 2004, p.86).

Do ponto de vista da segurança, as décadas de 1960 e 1970 marcam um período de forte presença militar no comando de países sul-americanos, como nos casos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru. Kilca (2006) ressalta que naquele período “alguns dos futuros membros do TCA estavam ou no início dos respectivos regimes militares, como no caso do Peru (1968), Bolívia (1971) e Equador (1972), ou no ápice do recrudescimento destes regimes, como no caso brasileiro (1969-1974)”.

Mostra, ainda, que “em termos de Bacia Amazônica, somente a Venezuela e a Colômbia não enfrentavam golpes/Revoluções de Estado no período”.

Neste contexto, o tema da segurança passa a ser ainda mais importante na agenda política dos países. Mesmo não pretendendo estabelecer uma política comum de segurança regional, não se pode excluir a influência do tema da segurança no processo de construção política do TCA.

De fato, o TCA, em suas funções, tem o duplo papel de: a) criar oportunidades novas para o contato internacional, no sentido da cooperação; e b) evitar o surgimento de conflitos. Tanto em um sentido quanto noutro, o TCA se enquadra entre as preocupações da política externa brasileira de reafirmar sua soberania e evitar atritos e tendências que pudessem isolá-lo politicamente dos seus vizinhos (Montenegro, 1993, p.7).

A soberania dos países amazônicos estava diretamente relacionada à questão da internacionalização da Amazônia, que havia sido levantada no cenário internacional desde o Acordo de Iquitos, de abril de 1948, “pelo qual a Unesco tentou criar o chamado Instituto Internacional da Hiléia Amazônica” (Mattos, 1980, p.123). Frente à polêmica quanto à cobiça internacional pela região, os países amazônicos se encontravam ainda mais motivados a se unirem em favor da manutenção de suas soberanias, o que se tornou possível por meio de um instrumento jurídico internacional, o Tratado de Cooperação Amazônica.

O acordo, que entrou em vigor em 1980, inseria-se em uma lógica defensiva, soberanista, refratária a intervenções estrangeiras em nome da preservação ambiental. A construção de uma visão comum de Amazônia amparava-se em conceitos como o direito ao desenvolvimento, o respeito à soberania, a cooperação e a integração regional. Ainda sob regime militar, o Brasil, segundo Fonseca Jr. (1988), mantinha, junto à comunidade internacional, hipotecas relativas às questões do meio ambiente, dos direitos humanos e da

tecnologia nuclear, e a assinatura do TCA era uma sinalização de que a inserção brasileira na agenda internacional assentava-se sobre as bases da cautela e da gradualidade (Gadelha, 2009, p.18).

Pode-se ver, portanto, que as motivações iniciais do processo de cooperação amazônica estão ligadas a fatores estratégicos tradicionais das relações internacionais: soberania e território. Este é o motivo pelo qual tem surgido análises sobre o papel do TCA frente à possibilidade de uma “Intervenção Ecológica” internacional, como é o caso do trabalho de Kilca (2006).

Para o autor, a ampliação do conceito de intervenção/ingerência humanitária para a intervenção/ingerência ecológica no âmbito da Organização das Nações Unidas pode gerar muitos riscos à soberania dos países amazônicos. De acordo com Kilca (2006), o histórico interesse internacional pelas riquezas da Amazônia, somado ao aumento da demanda por recursos naturais e, principalmente, à militarização da questão ambiental, são fatores que devem preocupar os países amazônicos em escala crescente, desde a assinatura do TCA até a atualidade.

Por isto, o autor questiona se:

O Direito de Intervenção Ecológica pode representar um estratagemma que teria por designio legitimar a apropriação dos recursos naturais da região amazônica, utilizando para isso um discurso de preocupação ambiental e proteção dos direitos humanos. (Kilca, 2006, p.54).

A partir desta reflexão, o autor infere que:

[...] em uma conjuntura de globalização econômica – com efeitos na mudança das relações de poder – e militarização da questão ambiental, a elaboração da noção de Intervenção Ecológica – nos moldes como está sendo arquitetada – necessita de profunda reflexão, não somente pelos países signatários da OTCA, mas pelos demais países que se encontram na periferia das relações de poder global (Kilca, 2006, p.54).

De fato, fica bem claro que a atenção dada pelos países amazônicos à necessidade de garantirem sua soberania possuía motivos

reais, já na década de 1970, que ganharam complexidade crescente ao longo do tempo até alcançar esta problemática situação explorada por Kilca (2006). No mesmo sentido, encontra-se o trabalho de Oliveira (2007), realizado no Colégio Interamericano de Defesa, em Washington, que analisa o “Tratado de Cooperação Amazônica como Instrumento de Segurança Hemisférica e de Desenvolvimento Econômico-Social da Região Amazônica”.

A perspectiva de Oliveira (2007) é a de que, ao atuar como organismo regional multilateral, com base no princípio da soberania dos países-membros do Tratado, a OTCA é capaz de incrementar iniciativas, medidas, programas e projetos estratégicos nos vários campos do poder (político, econômico, social e militar), para impulsionar a integração e o desenvolvimento sustentável da região. “O que contribuirá para solucionar ou minimizar os problemas existentes na região, contribuindo, assim, de forma concreta e eficiente para a segurança hemisférica” (Oliveira, 2007).

Muitos são os estudos e indícios que demonstram a pujança do objetivo de garantir a soberania nacional dos países da região manifestado na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica. Por outro lado, é óbvio que a reafirmação da soberania não constituiu o único objetivo do TCA, mas é dado que foi eficaz em salvaguardar a Amazônia contra a ingerência externa direta, que de fato não ocorreu.

Em função justamente de sua baixa efetividade frente ao potencial e às suas demandas, é comum encontrarmos na literatura sobre o assunto a denominação do Tratado de Cooperação Amazônica como um acordo deliberadamente amplo, incorporando antes características de “diplomacia de projeto”⁹ do que traços de uma regulamentação limitadora (Montenegro, 1993). Esta denominação é bastante controversa, e merece um debate capaz de

9 O valor da diplomacia de projeto como “a que melhor convém a uma situação de fronteira, onde não valem os métodos de outras terras e tudo tem de ser reaprendido e reinventado” é destacado por Ricupero, *op.cit.* O tema da “diplomacia de projeto” fora usado também pelo então chanceler Azeredo da Silveira, no discurso por ocasião da assinatura do TCA, em 3 de julho de 1978. Resenha de Política Exterior do Brasil, 18, jul.-set. 1978, p.15.

realizar alguns esclarecimentos. Abordemos parte a parte os elementos desta discussão.

Feita a devida revisão dos objetivos que motivaram os países amazônicos a ampliar seus padrões de negociação e relacionamento em temas de interesse comum, Torrecuso afirma que:

Foi obtida uma conclusão distinta da percepção comum nos meios acadêmico e político de que o TCA foi uma instituição ineficaz e que não realizou atividades para atender aos seus objetivos. A partir da constatação de que o objetivo que levou à assinatura do Tratado foi o de garantir a soberania dos países signatários sobre o território em face das ameaças externas percebidas e que, ademais, a concertação política desenvolvida no âmbito do Tratado, entre outras esferas, permitiu a diminuição das tensões em relação ao Brasil e a consolidação de sua influência, conclui-se que o TCA atendeu ao seu propósito inicial (Torrecuso, 2004, p.86).

Estas constatações são fundamentais no estudo da cooperação amazônica. Não para que se passe a considerá-la como uma dinâmica positiva. Mas sim porque o reconhecimento devido de sua eficiência reforça as bases do processo e confere motivação para que os próximos passos sejam dados com a perspectiva de maiores avanços. Sem negligenciar as dificuldades existentes, deve-se ter em mente que a cooperação amazônica possui bases sólidas o suficiente para sustentar um maior aprofundamento das negociações. São estes elementos que serão avaliados mais adiante. Antes disso, percorreremos a trajetória que possibilitou a criação da OTCA.

Acordos e desdobramentos posteriores à assinatura do TCA

Após a assinatura do Tratado, a década de 1980 foi permeada de problemas e transformações políticas, econômicas e sociais no contexto internacional e, principalmente, no contexto interno de mui-

tos dos países amazônicos. Como veremos mais detalhadamente na trajetória analisada neste capítulo, as dificuldades dos anos de 1980, como a crise das dívidas pública e externa, instabilidade econômica e processos de redemocratização, levaram os países da região a privilegiar mais seus interesses e necessidades individuais do que o esforço conjunto no âmbito regional.

Em um estudo encomendado pela própria OTCA, foram identificadas várias razões para “o longo período de inatividade do Tratado, entre sua assinatura e 1989”.

Algumas das razões colocadas ainda persistem e são obstáculo à maior eficácia da cooperação amazônica, quais sejam: dificuldades econômicas e de transição política; inexistência de uma agenda política para a Amazônia nos países membros; resistência do Brasil às pressões ambientalistas internacionais e sua disposição de responder unilateralmente a tais demandas; pequena participação de grupos da sociedade civil nas iniciativas do Tratado; e desenvolvimento incipiente da consciência amazônica e pouco compromisso com a agenda política do Tratado (Quiroga e Marcovitch, 2003, p.7 apud Torrecuso, 2004, p.65).

Assim, o TCA entrou em vigor em 1980, mas permaneceu a maior parte da década na inatividade.

Ao longo desse período, os encontros das instâncias políticas e de cooperação, previstas no texto do Tratado, tampouco se realizaram com a regularidade prevista.¹⁰ No entanto, a partir da realização do primeiro encontro de Presidentes do TCA, em maio de 1989, o Tratado presenciou o início de um processo de revigoração de suas instâncias políticas, as quais mantiveram reuniões com maior frequência e regularidade, e de crescimento institucional, o que é percebido pela criação de novas Comissões Especiais (Torrecuso, 2004, p.60).

10 As Reuniões de Ministros das Relações Exteriores na década de 1980 restringiram-se a três: 1980 em Belém, 1983 em Cali, e 1989 em Quito. Já o Conselho de Cooperação Amazônica se reuniu neste período em Lima em 1983, em La Paz em 1986, e em Brasília em 1988.

O objetivo nesta seção é demonstrar como a existência do TCA possibilitou a assinatura de novos e diversificados após sua assinatura, traduzindo uma eficiência real na aproximação entre os países amazônicos. Mesmo que, em termos efetivos, o TCA tenha sido considerado inativo de 1978 a 1989, sua contribuição para melhoria e incremento das relações entre os países amazônicos ficará evidente após o exposto a seguir, com destaque maior após o ano de 1989.

O que se pode verificar na análise política do período posterior à assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica é que este configura um acordo regional que permite celebrar novos acordos sobre temas específicos. Exemplo disto são os compromissos internacionais firmados entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela a partir da assinatura do TCA. Os dados seguintes estão disponíveis na página virtual da OTCA.¹¹

Com a Bolívia, desde 1978 até 1998, foram celebrados o Acordo por Troca de Notas, para a Supressão de Visto em Passaportes Diplomáticos e de Serviço (1988); Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira (1988); Acordo por Troca de Notas Reversais, sobre a Compra e Venda de Gás Natural Boliviano (1992); Acordo por Troca de Notas, para a Criação de um Mecanismo Bilateral de Consultas Políticas (1994); Acordo por Troca de Notas para a Supressão de Visto em Passaportes Comuns (1995); Acordo para a Isenção de Impostos Relativos à Implementação do Projeto do Gasoduto Brasil-Bolívia (1997); Acordo, por Troca de Notas, Relativo à Criação dos Comitês de Fronteira Brasileiro-Bolivianos (1997); Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira (1998) e Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Programa de Cooperação Técnica (1998).

Com a Colômbia, desde 1978 até 1999, foram celebrados o Tratado de Amizade e Cooperação (1985); Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1986); Acordo de Cooperação Amazônica (1986) e Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores Químicos no Processo de Entorpecentes (1999).

11 Disponível em: <<http://www.otca.info>>.

Com o Equador, desde 1978 até 1985 foram celebrados com o Acordo Básico de Cooperação Técnica (1984); Tratado de Amizade e Cooperação (1984); Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica (1985); Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Imposto sobre a Renda (1987); Convênio Complementar de Cooperação Técnico-Científica na Área Nuclear (1990) e Acordo de Cooperação Cultural e Educacional (1995).

Com o Peru, desde 1978 até 1999 foram celebrados o Convênio sobre Transportes Fluviais (1979); Acordo sobre Interconexão Rodoviária (1988); Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área Energética (1997); Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica na Área de Pequena e Microempresa (1997) e Acordo de Cooperação Bilateral Brasil-Peru para o Combate ao Narcotráfico e Delitos Conexos (1999).

Com a Venezuela, acordos foram firmados principalmente a partir de 1994; a assinatura do Protocolo de La Guzmania entabulou uma agenda ampla e diversificada, que vai desde a integração física e energética visando o desenvolvimento fronteiriço até a cooperação em matérias do meio ambiente e reativação do Conselho Empresarial.

É com o Tratado de Cooperação Amazônica [...] que se começa a pensar de forma conjunta com os países sobre os quais se estende a Amazônia, o futuro dessa importantíssima zona geográfica [...] não se podendo negar, como diz Silveira (2005, p.72), que desde a sua criação, na década de 1970, até os dias de hoje, houve uma significativa aproximação entre as nações amazônicas, notadamente na área comercial¹² e técnica, em que predominou o interesse econômico das partes envolvidas (Macedo, 2009, p.196).

Rubens Ricupero expõe da seguinte maneira as relações entre o Brasil e demais países amazônicos:

12 Quanto ao intercâmbio econômico entre os países amazônicos recomenda-se consultar o Capítulo 4 do trabalho de Torrecuso (2004).

Nos últimos anos as relações amazônicas do Brasil não só ganharam densidade mas sofreram mudanças qualitativas. [...] a região adquire dia a dia prioridade mais alta na agenda diplomática brasileira [...] Uma das mudanças qualitativas a que me referi é a crescente necessidade de se buscar na cooperação regional a solução para certos aspectos dos problemas da zona. Embora se esteja longe de haver esgotado o potencial da colaboração bilateral entre o Brasil e cada um dos vizinhos, há desafios que exigem a intervenção de 3, 4 ou de todos os países da Bacia (Ricupero, 1995, p.362-363).

Nas palavras de Ricupero (1995, p.365), “é razoável esperar que, tal como ocorreu no Prata, o mecanismo regional favoreça a multiplicação de esquemas bilaterais”. Em seguida, oferecemos uma relação dos desenvolvimentos bilaterais do Brasil com os demais países amazônicos após a assinatura do Tratado:

A) **Bolívia**: a Bolívia é o único país sul-americano que participa ao mesmo tempo dos três grandes sistemas geográficos continentais, a Amazônia, o Prata e os Andes. Com ela o Brasil celebrou e já está implementando ativamente o Acordo sobre o Gás. Serão investidos centenas de milhões de dólares não apenas no gasoduto que proporcionará ao país nova fonte de energia, mas nos dois polos de desenvolvimento a serem criados de ambos os lados da fronteira. (“Para garantir a viabilidade do Polo de Desenvolvimento boliviano, o Brasil, além de uma cooperação material apreciável, ofereceu à Bolívia garantia de uma parcela de seu mercado para os produtos siderúrgicos e fertilizantes de Santa Cruz”). No curso destes 5 anos as relações brasileiro-bolivianas registram três encontros presidenciais, três visitas de Chanceleres e quinze acordos significativos [...] Destacam-se a “contribuição brasileira de cinquenta milhões de dólares ao Fundo de Desenvolvimento da Bolívia, o financiamento em dez milhões de dólares dos estudos de viabilidade do Polo de Desenvolvimento do Sudeste, a construção pelo Brasil de diversas obras na fronteira amazônica em contrapartida pela desativação da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, inclusive a futura pavimentação da rodovia já implantada de Guajará Mirim a Porto Velho, o Tratado de Amizade, Cooperação e

Comércio, o Tratado sobre Vinculação Rodoviária, e a Ata de Rio Branco, entre os Ministros de Transportes do Brasil, Bolívia e Peru reiterando o interesse internacional da Rodovia Lima-Pucallpa-Cruzeiro do Sul-Brasília e da conexão Rio Branco-Cobija-La Paz” (Ricupero, 1995, p.360).

B) **Peru**: metade do território dentro da Bacia, tem seguido uma política perseverante de valorização econômica da “Zona de Selva”, Iquitos, maior centro urbano amazônico fora de território brasileiro. Acordo Brasil-Peru de maior potencial é o de Fornecimento de Produtos a Prazo Médio, que prevê a importação de cobre e zinco e a venda de soja e milho. Um encontro entre presidente e 4 visitas de Chanceleres nas relações brasil-peruanas, tendo 14 acordos importantes. Acordos em temas amazônicos: constituição de uma subcomissão mista para a Amazônia, vários atos sobre transportes fluviais e navegação em rios amazônicos, acordo sobre telecomunicações, sobre Depósito Franco para o Peru em Belém. Importação pelo rio de petróleo peruano para abastecer a Refinaria de Manaus (Ricupero, 1995, p.360).

C) **Equador**: 40% do território na Bacia Amazônica. Descoberta de petróleo na sua região amazônica criou condições para uma complementação comercial com o Brasil em troca de bens industriais e serviços. Já se concluíram operações diretas entre as respectivas empresas petrolíferas estatais e as perspectivas de ampliação do comércio são animadoras. Épocas recentes: realizaram-se duas visitas oficiais dos Ministros de Relações Exteriores do Brasil a Quito e do Equador a Brasília. Com o Equador, o Brasil desenvolve o mais antigo dos projetos de ligação do sistema amazônico ao Pacífico: o da Via Interoceânica, que tenciona vincular Manaus ao porto equatoriano de San Lorenzo (Ricupero, 1995, p.361).

D) **Colômbia**: dinamismo demográfico, em vias de se transformar na segunda nação mais populosa da América do Sul. Parceiro do Brasil em complementação econômica. Acordo para a Prospecção de Carvão Coqueificável. Encontro presidencial e três visitas de Ministros das Relações Exteriores, desde 1971, e assinatura de 6 Acordos maiores, dentre os quais o de Cooperação Sanitária para a Região Amazônica. Participação da Braspetro em perfurações petrolíferas na zona de Magdalena (Ricupero, 1995, p.361).

E) **Venezuela:** força internacional em ascensão nos foros (OPEP, ONU, Pacto Andino), capaz de projetar no cenário mundial um prestígio fundado no petróleo e na estabilidade. “Diálogo político em alto nível com o Brasil”. Fronteira de 1.800 km. Região tem sido objeto de um sistemático programa de implantação de indústria pesada de base a cargo da Corporação Venezuelana da Guyana (p.361). Os resultados são impressionantes: polo de desenvolvimento de Ciudad Guyana já ultrapassou os 4 milhões de habitantes, Siderurgia do Orinoco com capacidade de produção de 1.000.000 de toneladas de aço, a empresa “Alumínio del Caroni”, com produção de mais de 50 mil toneladas, indústria de cimento, estanho, de polpa, de vidro, hidrelétrica do Guri. Sistema rodoviário chega à fronteira com o Brasil, estrada Manaus-Caracará-Boa Vista, com intenso tráfego de caminhões, sobretudo pela importação de madeira do Brasil. Época recente: um encontro presidencial e duas visitas de Ministros das RE (Ricupero, 1995, p.362).

F) **Guianas:** a República da Guiana e o Suriname são os dois mais novos membros da comunidade de nações sul-americanas – processo de descolonização. Brasil vem mantendo cooperação com a Guiana, assistência técnica. Reuniões de Comissão Mista, visitas de Ministros da RE e outras Pastas, esforço de colaboração econômica e comercial (Ricupero, 1995, p.362).

G) **Suriname:** cooperação desde antes da independência, Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio e Acordo de Cooperação Técnica. 1ª Feira Industrial e Comercial em Paramaribo (Ricupero, 1995, p.362).

Processo de Tarapoto: a construção de parâmetros interestatais para o desenvolvimento sustentável regional amazônico

O Processo de Tarapoto constitui uma negociação política entre os países amazônicos, membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, visando estabelecer “Critérios e Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica”, responsável por construir

parâmetros e uma metodologia comum para cooperação entre seus membros na busca do interesse representado pelo desenvolvimento sustentável da região.

Dada a crescente importância da Amazônia nas negociações ambientais internacionais, é providencial a articulação entre os países amazônicos para administrar, proteger e desenvolver a região de maneira ecologicamente equilibrada. O desenvolvimento sustentável surgiu no cenário internacional como um conceito com objetivos políticos, sua definição foi resultado de conflitos e acordos diplomáticos alcançados em negociações ambientais ocorridas no âmbito da Organização das Nações Unidas.¹³

O objetivo político principal, contido no conceito de sustentabilidade, foi estabelecer a conciliação entre as demandas por crescimento econômico e as demandas por preservação ecológica. Assim, a ideia da sustentabilidade alcançou projeção global e foi incorporada nos discursos e entre os objetivos da política mundial. O conceito emblemático de desenvolvimento sustentável, que o Relatório Brundtland utilizou em 1987, incorporou-se à linguagem do Tratado na Declaração da Amazônia, elaborada durante a reunião de Presidentes dos países amazônicos, em 1989 (Amorim, 2003, p.6).

O debate sobre desenvolvimento sustentável em perspectiva regional ocorreu por meio do Processo de Tarapoto com a participação dos oito países-membros do TCA. Este processo negociador iniciou-se com a Primeira Reunião Regional sobre Critérios e Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica, em 1995, na cidade de Tarapoto, Peru. A Segunda Reunião Regional ocorreu no mesmo local em 2001, e, em 2004, a OTCA assinou um Programa de Cooperação Técnica junto à FAO com o propósito de validar estes critérios e indicadores de sustentabilidade.

A proposta de Tarapoto logrou criar ferramentas comuns para o planejamento do desenvolvimento sustentável, por meio

13 Destacam-se os intensos debates da Conferência de Estocolmo, em 1972, o Relatório Brundtland, que oficializou um consenso internacional acerca do desenvolvimento sustentável, e as resoluções da Conferência do Rio, em 1992, especialmente a Agenda XXI e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

de instrumentos de análise quantitativa e qualitativa da sustentabilidade, estabelecidos por meio de processos de consulta e validação a níveis nacional e regional. Assim, no ano de 2001, quinze indicadores e oito critérios de sustentabilidade para a Floresta Amazônica foram estabelecidos. Na perspectiva da OTCA, expressa no Plano Estratégico 2004-2012:

Esse importante avanço é a continuação de um processo pelo qual os Países-Membros buscam adotar uma metodologia regional comum para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (Plano estratégico, 2004).

Os indicadores aprovados no âmbito regional foram os seguintes:

1. Existência de políticas e marco jurídico para o ordenamento territorial, através do Zoneamento Ecológico-Econômico;
2. Extensão das áreas por tipo de floresta nas categorias de áreas de conservação, em relação à área total;
3. Taxa de conversão da cobertura florestal para outros fins;
4. Quantidade e qualidade de tecnologias apropriadas para o manejo da produção sustentada;
5. Investimentos em pesquisa, educação e transferência de tecnologia;
6. Quantidade e qualidade de projetos de pesquisa e desenvolvimento sustentável em execução;
7. Plano de manejo florestal e outros planos relacionados com o uso de recursos florestais aprovados pela autoridade competente;
8. Periodicidade e evolução do cumprimento do plano de manejo e porcentagem média de cumprimento;
9. Nível de utilização de tecnologias ambientalmente limpas, apropriadas e compatíveis;
10. Proporção das áreas de proteção ambiental em comparação com as áreas de produção permanente;
11. Existência de medidas preventivas para proteção dos cursos d'água contra impactos resultantes da atividade de extração florestal;
12. Número de empregos diretos e indiretos e nível de admissões;
13. Contribuição à conservação da diversidade biológica;
14. Contribuição à manutenção, resgate e proteção da diversidade das populações indígenas locais;

15. Contribuição à economia, à saúde, à cultura, à ciência e à recreação; (Ministério do Meio Ambiente, 2006).

A discussão que se pretende fazer acerca do Processo de Tarapoto é direcionada aos aspectos políticos desta negociação, e, portanto, não entraremos no mérito técnico e ecológico dos critérios estabelecidos. O foco de discussão será investigar quais os interesses que lhe dão fundamento, quais as limitações e as potencialidades de estabelecer critérios comuns para uma região complexa e diversificada como a Amazônia transnacional, e quais resultados podem ser produzidos por meio deste acordo.

Assim, é preciso investigar quais objetivos dos países amazônicos os levaram a estabelecer critérios comuns de desenvolvimento no âmbito de um processo de cooperação regional. Um ponto extremamente positivo neste aspecto é a contribuição do Processo de Tarapoto para a articulação no posicionamento dos países amazônicos/OTCA nos foros internacionais sobre florestas e desenvolvimento sustentável.

De acordo com Torrecuso (2004) a importância de tal processo decorre da uniformidade que os países amazônicos podem apresentar em foros internacionais quando confrontados com demandas excessivas de preservação e, mais ainda, da mudança de posição reativa desse bloco aos critérios apresentados por países de florestas temperadas, comum anteriormente.

A necessidade de consenso e atendimento das demandas dos países em desenvolvimento no estabelecimento de critérios e indicadores foi lembrada, na Convenção sobre Desenvolvimento Sustentável (CDS), por exemplo, por Peru, Brasil e Colômbia, afirmando que devem ser simples, baseados no interesse nacional, facilitar a tomada de decisões e sua proliferação deve ser desencorajada até que avaliações de viabilidade sejam concluídas.¹⁴ Tal mudança é um elemento que deverá conferir mais força aos

14 Earth Negotiations Bulletin: International Forest Policy, v.13, n.1-92, Disponível em: <<http://www.iisd.ca/vol13>>..

países amazônicos no debate internacional sobre política florestal (SFM: Principles for Sustainable Forest Managment).

Observando outro aspecto, verifica-se, em relatórios do Ministério do Meio Ambiente acerca do processo de validação dos critérios de Tarapoto em nível nacional que os parâmetros constituídos no Processo têm uma função prática muito clara.

Critérios e indicadores são ferramentas para definir, avaliar e controlar o progresso em atividades de manejo florestal sustentável. Os critérios definem elementos ou princípios essenciais para determinar se a sustentabilidade foi ou não alcançada [...] Cada critério é definido por meio de indicadores quantitativos e qualitativos, os quais são medidos e controlados regularmente para determinar os efeitos das atividades de intervenção e não-intervenção do manejo florestal (Deusdará-Filho; Zerbini, 2001, p.42-43).

É preciso identificar quais interesses estarão sendo favorecidos com o estabelecimento de “Critérios e Indicadores de Sustentabilidade para a Floresta Amazônica”. Já que, em nota da OTCA (2006) lemos que “pretende-se explorar a inserção dos indicadores a políticas públicas, como instrumento de verificação ou referência de sustentabilidade”.

Para o Brasil convém não apenas acompanhar, mas participar ativamente deste processo, tendo em vista que a indústria florestal é uma das principais atividades econômicas na Amazônia Legal brasileira, contribuindo não apenas com parcela significativa do PIB, como também com a geração de impostos e de empregos (Deusdará-Filho, Zerbini, 2001, p.44).

Nota-se que não é por meio da homogeneização de conceitos, critérios, indicadores e parâmetros que se alcançará um desenvolvimento sustentável para a região. Muitos projetos de grandes obras estão no papel e tantos outros já sendo realizados na Amazônia. É imprescindível que a sociedade civil brasileira e dos demais países da região se mobilize e manifeste abertamente seus interesses, pois o principal argumento dos agentes políticos e econômicos é o de que estas grandes obras infraestruturais são em benefício da população.

A ocupação desordenada e a introdução de modelos de desenvolvimento baseados na conversão da floresta já demonstraram nas últimas décadas que devem ser substituídos por políticas que promovam atividades que mantenham a floresta em pé, e que contemplem a inclusão social e a geração de renda para as populações locais¹⁵ (MMA, 2006).

Da mesma forma, os projetos de integração regional na Amazônia não podem seguir modelos e etapas de integração dos projetos platinos, europeus, asiáticos, norte-americanos ou qualquer outro. A realidade social e as características geográficas e biológicas específicas da região amazônica não podem ser desprezadas em favorecimento de interesses econômicos. A integração infraestrutural da Amazônia via eixos rodoviários entre centros urbanos não é a alternativa mais viável. Deve-se buscar formas mais adequadas de promover o desenvolvimento regional que estejam em conformidade com as necessidades amazônicas em perspectiva local:

Hoje, a cada nova apropriação do solo, da terra, do subsolo, do minério, das águas, da fauna ou da floresta que grupos empresariais nacionais e internacionais tentam fazer, há, de outro modo, populações tradicionais [...] apresentando-se como protagonistas de outros possíveis usos a partir de outras matrizes de racionalidade, que não podem ser medidas exclusivamente por uma lógica econômica (Gonçalves, 2001, p.163).

15 Uma iniciativa brasileira que tem vocação para tornar-se ferramenta útil em toda a região é o Programa Bolsa Verde, cuja lei foi sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff no dia 17/10/2011. O Bolsa Verde vai pagar R\$ 300,00 por trimestre a famílias em situação de extrema pobreza que vivam em unidades de conservação e desenvolvam ações para preservá-las. Até o final de 2011, 18 mil famílias pobres de todo o país vão receber o benefício, mas a meta do governo federal é chegar até 2014 com 73 mil famílias inscritas. Com a iniciativa, busca-se aliar a preservação ambiental à melhoria das condições de vida e à elevação da renda. De acordo com os critérios adotados pelo programa, terá direito ao benefício a família em situação de pobreza extrema, ou seja, com renda *per capita* de até R\$ 70. A contrapartida consiste no envolvimento da família em atividades de conservação nas áreas previstas. Por que não pensarmos em um Programa Bolsa Verde para todos os países amazônicos? A OTCA poderia ajudar a viabilizar a ideia por meio da cooperação intra-amazônica e internacional (Pires, 2011).

Neste sentido, é preciso considerar atentamente todos os grandes projetos de infraestrutura e de “desenvolvimento” planejados para a região desde os níveis nacional, regional e internacional. As políticas internacionais que têm efeito direto sobre a Amazônia são cada dia mais numerosas e incisivas. A forma mais eficaz dos Estados da região exercerem sua soberania com responsabilidade é a articulação regional.

A iniciativa do Processo de Tarapoto também pode representar um bom exemplo de como compartilhar experiência, intercambiar informações e conhecimentos científicos. A este respeito, uma pauta importante para o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA consiste justamente na possibilidade de intercâmbio de experiências entre seus países-membros, naquilo em que cada qual melhor se desenvolveu, com vistas à promoção da defesa de seus recursos naturais (Aragon, 2003, p.10).

Há interesse brasileiro em compartilhar com os vizinhos amazônicos a sua experiência de redução de desmatamento, haja vista que 70% do desmatamento da região ocorre em território brasileiro, e, portanto, os seus resultados têm impactos para todos [...] Essas são expectativas sobre as quais há o desejo de tratar no futuro da cooperação amazônica. A finalidade é aproveitar os pontos fortes de cada país-membro no trato da floresta e abordar os desafios comuns e também as ofertas de cada um para os demais parceiros (Pires, 2011, p.9).

O Brasil, em função da experiência acumulada, dispõe hoje de um complexo aparato tecnológico capaz de observar a Amazônia a partir do espaço e monitorar, ano a ano, o avanço do desmatamento. Acordos bilaterais podem ser firmados com o objetivo de disponibilizar estas tecnologias para os países vizinhos. A experiência demonstrou que a manutenção do dano ambiental é apenas o primeiro passo para o seu controle. Estudos desenvolvidos pelo governo brasileiro permitiram localizar com exatidão a fronteira de avanço das atividades econômicas, bem como compreender as causas e a dinâmica do desmatamento que causam. Isto feito, é possível formular e dirigir políticas específicas para cada contexto, controlando o uso dos recursos naturais (Aragon, 2003, p.10).

O Brasil acumula, também, grande experiência na elaboração e implantação de acordos multilaterais visando a proteção dos recursos naturais. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras – PPG7 é, sem dúvida, o mais importante para a Amazônia. Concebido na fase de preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, o PPG7 é hoje um rico acervo de experiências em políticas públicas, no qual se destaca a elaboração de Planos Estaduais de Gestão Ambiental Integrada, em implantação nos nove Estados da Amazônia brasileira. É no âmbito desses planos, voltados para a descentralização da gestão ambiental e desenvolvidos em parceria com os Estados, que o governo federal vem promovendo a realização do zoneamento ecológico-econômico na região (Aragon, 2003, p.11).

Uma das mudanças mais significativas obtidas por meio do PPG7 foi a incorporação das populações da floresta aos processos decisórios relacionados às políticas regionais. Essas populações se beneficiaram de vários projetos do Programa Piloto, e muitos de seus bons resultados são creditados à participação de suas organizações. Tal participação tem como antecedentes as lutas das décadas anteriores, como os “empates” protagonizados pelos seringueiros do Estado do Acre, que forçaram bancos multilaterais a incorporar a preocupação ambiental em seus critérios de financiamento para a construção de estradas (Aragon, 2003, p.11).

No âmbito das políticas promovidas pelo PPG7, a demarcação de terras indígenas na Amazônia obteve resultados surpreendentes. Em 1995, somente 211 terras indígenas das 397 existentes na região (53%), estavam efetivamente demarcadas. Entre 1996 e hoje [2003], o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL, subprograma do PPG7 destinado à demarcação de terras indígenas – propiciou a demarcação de 70 novas áreas, totalizando 281 (71%). Adicionalmente, o PPTAL possibilitou a incorporação efetiva das próprias populações indígenas no processo de demarcação de suas terras, metodologia inovadora que pode ser replicada no continente (Aragon, 2003, p.11).

A primeira pergunta que surge, portanto, é que existe dentro dessa região? Existem pouquíssimos dados agregados em nível de região. Ter uma cartografia atualizada e um acervo estatístico confiável é o primeiro passo para saber onde atuar e identificar prioridades. As estatísticas variam de país para país em cobertura, sistemas de informação e dados disponíveis (Aragon, 2003, p.26).

Dessa forma, o que se pode analisar acerca do Processo de Tapapoto, é que o mesmo pode ter implicações positivas e negativas. Positivas enquanto instrumento de avaliação, acompanhamento e incentivo ao desenvolvimento regional em perspectivas sustentáveis, mas problemáticas à medida que a utilização dos parâmetros legitime a efetuação de macropolíticas regionais, sobrepondo as realidades e necessidades locais. As necessidades que estes grandes projetos visam atender não são necessariamente aquelas existentes entre a população amazônica, ou entre o restante da população daqueles países. Estes projetos visam, na realidade, criar ferramentas, justificção política e condições práticas para usufruir dos recursos naturais amazônicos.

O modelo de desenvolvimento predominante ainda atribui pouco valor à manutenção da floresta em pé, que muitas vezes é vista como uma fonte inesgotável de recursos para uso imediato, ou como obstáculo ao crescimento econômico baseado na utilização do solo para outros fins, tais como a agricultura e a pecuária (Deusdará-Filho; Zerbini, 2006, p.18).

Ciente desta problemática, a renomada geógrafa Bertha Becker esteve presente no Seminário “Desafios e Oportunidades da Cooperação Amazônica”, realizado pela OTCA, em Manaus, em novembro de 2011. Para finalizar esta discussão, considero bastante produtivo fazer uma breve exposição da proposta desta autora. Ao realizar uma conferência na presença de muitos dos representantes diplomáticos dos países amazônicos envolvidos com o processo de cooperação, Becker demonstrou aspectos muito relevantes para pensar sobre o desenvolvimento sustentável no bioma amazônico. Suas

inferências foram construídas com base na Amazônia legal brasileira, mas o rigor científico e metodológico permite que o modelo seja estudado e aprimorado de forma a ampliar-se ao alcance regional.

Os desafios do contexto amazônico atual tornam imperiosa a concepção e a implementação de um novo modelo de desenvolvimento regional, assim como a redefinição do quadro institucional para viabilizá-lo, colocando-se a questão sobre o papel da OTCA no futuro da cooperação amazônica. [...] O modelo não visa deixar a floresta intocada e improdutiva – pelo contrário, o que se pretende é superar a trajetória histórica que dificulta o seu desenvolvimento, utilizando os recursos sem degradação, visando gerar emprego e renda para suas populações e riqueza para a região e o país. Para tanto, propõe-se estratégias diferenciadas para as grandes macrounidades ecológicas e o modo pelo qual estão sendo utilizadas (Becker, 2011, p.1).

O modelo desenvolvido por Bertha Becker resgata o zoneamento ecológico-econômico da natureza amazônica como um princípio básico orientador. A autora compreende e demonstra que existem três “macrozonas” na Amazônia, além do cerrado com o qual interage diretamente. “De sul para norte, sucedem-se, o cerrado, a floresta de transição, a floresta ombrófila aberta – denominada de margem da floresta pela Embrapa – e a floresta ombrófila densa, denominada de “Coração Florestal”. Enquanto o cerrado já foi destruído em 40%, e a mata aberta em 50%, o coração florestal se mantém relativamente conservado.

Um imenso cinturão soja-boi cerca a floresta densa, configurando um conflito entre dois modos de uso do território baseados em formas de produção e ecossistemas distintos, um uso atual e um desejado para o futuro: a) o uso atual para *commodities* comandado por grandes conglomerados internacionais e nacionais, baseados em poderosa logística que visa expandir continuamente a produção, reduzindo os custos de transporte; b) o uso que aponta para o futuro, com um modelo capaz de gerar renda e trabalho sem destruir a floresta, que só poderá ser conseguido com auxílio da CT/I e de instituições adequadas (Becker, 2011, p.3).

As estratégias traçadas por Becker para possibilitar o desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo preservacionista e adequadamente produtivo, são: a) defesa do coração florestal, por meio da “economia da floresta”¹⁶, que tira proveito da diversidade aproveitando seus elementos dentro de limites adequados, com destaque para o grande potencial na produção de fármacos e os serviços ambientais, que não só o carbono, mas todos os oferecidos pelo ecossistema; uma rede de cidades localizada no contato entre o coração florestal e a margem da floresta será a base da industrialização da produção proveniente da biodiversidade, bem como da pesquisa sobre os serviços ambientais, formando um cinturão de defesa do coração florestal.

Um modelo sustentável para a Amazônia, rumo à fronteira do capital natural, “trata-se de avançar na economia do conhecimento da natureza,¹⁷ economia que tem alavancado verdadeiras revoluções no aproveitamento de recursos naturais”. Cabe hoje uma revolução científico-tecnológica para a utilização sustentável do capital natural amazônico (Becker, 2011, p.4).

16 Como exemplos adicionais do que constitui a economia florestal, Pires (2011) enumera: opções econômicas que se baseiam na manutenção da florestal como tal, por exemplo, o manejo florestal madeireiro e não madeireiro, o ecoturismo, o extrativismo, o reflorestamento, sistemas de consórcios e sistemas agroflorestais até opções mais sofisticadas como biotecnologia, aproveitando-se do potencial fitofármacos da biodiversidade.

17 Também será fundamental que os países amazônicos tenham um foco preciso e priorizem setores estratégicos para o desenvolvimento sustentável, em particular no tocante à ciência, tecnologia e inovação. Conforme notam alguns analistas, a floresta e toda a sua riqueza só deixarão de ser destruídos se tiverem valor econômico para competir com atividades como a exploração da madeira, a pecuária e a soja em algumas áreas. Ou seja, “está na hora de implementar uma revolução científico-tecnológica na Amazônia que estabeleça cadeias tecno-produtivas com base na biodiversidade, desde as comunidades da floresta até os centros de tecnologia avançada.[...] Essa riqueza somente será plenamente colocada a serviço dos países da região se soubermos utilizá-la como alavanca para conectar-nos à economia do conhecimento, o que passa necessariamente pelo desenvolvimento científico, tecnológico e pela inovação. A proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos amazônicos, o estímulo à pesquisa local e à inovação, a geração de uma massa crítica de centros de investigação sobre a biodiversidade e seus usos em processos produtivos em diversas indústrias, um melhor sistema de incentivo ao registro de patentes amazônicas e de gestão e proteção do conhecimento gerado localmente deveriam ser foco de atenção prioritária da cooperação no âmbito da OTCA [grifos meus] (Simões, 2011, p.11).

a) Contenção da fronteira agropecuária na margem da floresta (floresta aberta): a reestruturação desta área, que possui maior densidade populacional, intenso desmatamento e é cortada por grandes eixos rodoviários, é crucial para a sustentabilidade da região amazônica. A continuidade de seu avanço exponencial pode ser muito danosa ao bioma. Aí se encontra hoje a fronteira agropecuária, explicando porque essa área já foi destruída em 50%. “Impedir a expansão da fronteira agropecuária da margem da floresta para o coração florestal, tal como vem se delineando, é imperioso”.

Para tanto, a base econômica mais adequada para a região parecer a madeira – reflorestamento e industrialização, a mais avançada possível, da madeira para construir casas, barcos, cidades, tanto na margem da floresta como para equipamento das cidades no coração florestal. É lamentável que uma tão extensa área de floresta não tenha uma indústria madeireira de peso quando no estrangeiro se obtém etanol a partir da celulose (Becker, 2011, p.7).

A revolução científica e tecnológica, transformando o conhecimento e a informação em maiores fontes de produtividade, abriu possibilidades de utilização da natureza em novos patamares, transformando o patrimônio amazônico em capital natural (Becker, 2011, p.4).

Efetuar a passagem da fronteira agropecuária para a fronteira do capital natural é o grande desafio e passo decisivo para promover o desenvolvimento regional, capaz de sustentar produção crescente sem degradar a natureza e beneficiando todos os atores (Becker, 2011, p.4).

b) Recomposição do cerrado: já destruído em 40%, sua base econômica é o agronegócio produtor de soja, algodão, milho e carne de forma extensiva. Atualmente, avança a produção de cana-de-açúcar substituindo pastagens. Segundo Becker (2011, p.8):

Atividades sugeridas para a margem da floresta são adequadas também para o cerrado, como é o caso do reflorestamento para recuperação do capital natural e das vilas agroindustriais. Duas condições, contudo, são necessárias à sua recomposição e desenvolvimento: a intensificação da pecuária e a transformação do agronegócio em um efetivo complexo industrial.

Por fim, Becker (2011) afirma que o modelo pode oferecer uma base territorial para organizar as múltiplas dimensões da Agenda da OTCA.

A cooperação entre os países amazônicos tem o potencial de tornar-se exemplar pela contribuição à tradução prática do conceito de desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma contribuição tanto mais genuína por responder aos valores e interesses da própria região, em um contexto internacional caracterizado por profundas transformações políticas e distribuição desigual dos custos do desenvolvimento e dos ajustes diante de eventuais crises econômicas. Nesse contexto complexo, de caráter cambiante, *nossa região tem condições de afirmar-se como exemplo pelo compromisso real com o desenvolvimento sustentável que gere condições melhores de vida para a população e contribua para ampliar nossa capacidade de inserção internacional soberana. Na nossa região, com o exemplo prático que queremos dar ao mundo, não há incompatibilidade entre interesses materiais e valores universais.* Ao contrário, a cooperação entre os países amazônicos demonstra que entre nós há um terreno propício para dar aos valores ditos universais, tais como a preocupação com o meio ambiente e o futuro da vida na terra, uma resposta adequada às necessidades da população. O que parecia irreconciliável no embate entre muitos opostos, aparece cada vez mais como uma simplificação que vamos desconstruindo com nosso exemplo [grifo meu] (Simões, 2011, p.11-12).

Trajetória da cooperação amazônica: do TCA à OTCA

Observar atentamente a trajetória da cooperação amazônica é um exercício fundamental para compreender as principais características deste processo. Através da análise do processo em perspectiva histórica, nota-se um contraste entre a visão estratégica apurada de seus idealizadores e a baixa efetividade na execução e desenvolvimento de projetos com resultados sensíveis para suas populações. O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em um contexto de presença marcante de governos militares na América do Sul, com uma valorização estratégica da Amazônia, especialmente no Brasil.

No âmbito internacional, a temática ambiental estava em forte ascensão política. Neste cenário, a repercussão dos debates sobre possibilidades de gestão internacional da Amazônia levou os países da região a buscar instrumentos para assegurar sua soberania e competência exclusiva sobre a conservação e utilização dos recursos naturais de seus territórios. Assim, o principal fator responsável pelo início da aproximação e coordenação política entre os países da região amazônica foi a necessidade de reafirmação das soberanias nacionais, realizada por meio de um instrumento diplomático e jurídico, o Tratado.

Vale lembrar que as relações entre os países do norte da América meridional possuem um histórico de muitas instabilidades e litígios fronteiriços, além da diversidade social e das assimetrias econômicas existentes. Limitada pelo Oceano Atlântico a Leste e pela Cordilheira dos Andes a Oeste, a ocupação não-indígena da Amazônia esteve sempre ligada ao curso dos rios. Assim, os contatos internacionais na Bacia se limitavam a alguns portos de fronteira, com navegação e comércio esporádicos, como Iquitos, Letícia, Benjamin Constant e Tabatinga. Destaca-se, ainda, que as atividades econômicas na região amazônica em meados do século XX eram baseadas na exploração de produtos florestais para o mercado internacional e, internamente, na economia de subsistência.

Com o passar das décadas de 1960 e 1970, e com o avanço econômico dos países da região, destacadamente o Brasil, alguns elementos possibilitaram uma ocupação mais intensiva da região amazônica. No Brasil, o impulso desse processo veio com a construção e transferência da capital nacional para o centro geográfico do país, Brasília. Sua primeira consequência prática foi a colonização do entorno da rodovia Belém-Brasília por milhares de brasileiros. Começava então a se acentuar a ocupação da Amazônia também às margens de eixos rodoviários, todavia, ainda sem qualquer planejamento ecológico e econômico.

Nos demais países da região, focos de dinamismo também começavam a intensificar a ocupação da Amazônia, apoiando-se: na exploração do petróleo no Peru, Equador, e Colômbia; no fomento à pecuária na Bolívia; na implantação da siderurgia, da indústria pesada,

e dos projetos hidrelétricos na Venezuela (usina de Guri); e, na extração de alumínio no Suriname e na Guiana. Segundo Rubens Ricupero, o “desenvolvimento da vida material contagia a diplomacia amazônica” e, assim, “essas transformações vieram a criar, internamente, a condição básica para que se pudesse pensar em propor uma cooperação mais ampla para os países da área” (Ricupero, 1984, p.179).

No entanto, a integração econômica não era o aspecto mais relevante na proposta brasileira de estabelecer a cooperação entre os países da região amazônica, e tampouco houve consenso dos países nesse tema. Para Torrecuso (2004, p.56): “o texto do Tratado não permite concluir que seu objetivo fosse o intercâmbio comercial ou forjar instrumentos para o desenvolvimento econômico da região”. Isto porque, naquele contexto, cada país buscava atender às demandas internas, tendo em vista “o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais” (Art. X, TCA, 1978).

Assim, o aspecto econômico, de fato, não teve grande importância ou desdobramentos efetivos em nenhuma etapa do processo de cooperação amazônica. As atenções e declarações políticas estiveram sempre voltadas aos temas mais sensíveis, pelas características da região, como proteção ambiental, saúde, educação, tecnologia e assuntos indígenas. Por estes motivos, verifica-se que a coordenação política dos países amazônicos foi motivada mais pela necessidade de resposta a constrangimentos externos do que pelo dinamismo regional ou pela percepção de uma identidade amazônica que aproxime seus países e populações.

Desta maneira, a identificação regional limitava-se, ainda, às características “geográfica, ecológica e econômica” (Artigo II, TCA, 1978), a saber, a existência do bioma amazônico no território dos países que compõem o acordo. Ou seja, possuir território soberano na área da Bacia Amazônica é condição *sine qua non* para participação no TCA.¹⁸ Estas condições levaram

18 É por este motivo que o Departamento Ultramarino da Guiana Francesa não é parte integrante do Tratado, já que este território não constitui um Estado soberano. Suas

os países a adotarem o exposto no Artigo XXVII, segundo o qual o Tratado de Cooperação Amazônica “não estará aberto a adesões” (TCA, 1978). Trata-se, então, de um acordo de abrangência regional e escopo fechado, dada a impossibilidade de absorver novos participantes.

Para além do caráter defensivo e soberanista, a amplitude de temas abordada no Tratado e a evolução dos debates socioambientais exigem da cooperação regional amazônica uma capacidade executiva que ultrapasse o âmbito das declarações políticas de compromisso. Assim, a cooperação entre os países amazônicos incorporou o desenvolvimento sustentável nas agendas nacionais e internacionais como objetivo conciliador de demandas e interesses. E, para ampliar a capacidade institucional de promover a cooperação, foi criada em 2002 a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Todavia, o período que se estende da assinatura do TCA até os dias atuais caracteriza-se pela descontinuidade no engajamento dos países, alternando períodos de inatividade com fases de declarada renovação do compromisso político. Vejamos esta trajetória mais detalhadamente. A evolução histórico-institucional do Tratado, realizada por Aníbal Quiroga (2003) a serviço da própria OTCA, caracteriza-se em três fases: de 1978 a 1989, fase defensivo-protecionista; de 1989 a 1994, fase de incentivo e fortalecimento político; e, de 1995 a 2002, amadurecimento institucional. Simões (2011) afirma que seria possível acrescentar mais duas fases ao processo: de 2002 a 2009: intensificação dos contatos entre os países amazônicos; e de 2009 a 2014: fase de “revitalização da OTCA”.

condições internas são bastante semelhantes às de seus vizinhos, Guiana e Suriname. Porém, trata-se de uma região sob o comando e soberania da França, que, por sua vez, é um país europeu, com interesses e características políticas, econômicas, sociais e ecológicas bastante distintas. Assim, nem o Departamento da Guiana Francesa nem a França fazem parte do TCA. Todavia, há alguns anos a França vem reivindicando participação na OTCA e tem conseguido apoio de alguns membros.

Fase defensivo-protetionista (1978-1989)

O contexto internacional na década de 1970 é caracterizado pela amenização do conflito bipolar da Guerra Fria, que resultou na diminuição na intensidade da disputa Leste-Oeste, entre EUA e URSS, e ocasionou um deslocamento da competição internacional para o eixo Norte-Sul, entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Além disso, este período, também chamado *Détente*, é marcado pela ascensão dos chamados novos temas de política internacional, principalmente os Direitos Humanos e o Meio Ambiente (Alves, 2001). Assim, durante a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, de Estocolmo, em 1972, ocorreram debates acirrados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre a problemática ecológica emergente. Por sua vez, estes debates tiveram influência direta na iniciativa brasileira de propor o Tratado de Cooperação Amazônica, como veremos a seguir.

Durante a Conferência de Estocolmo foram levantadas questões e propostas sobre a internacionalização das grandes reservas naturais do planeta, transformando-as em patrimônio da humanidade. A Amazônia, evidentemente, era um dos alvos desta discussão, sob a alegação das grandes potências de que os países subdesenvolvidos não possuíam recursos, tecnologia e eficiência governamental para a preservação e a exploração adequada da diversidade biológica presente em seus territórios (Lago, 2007). Assim, o meio ambiente despontou no cenário internacional como uma temática complexa, que exigia esforços maiores que a capacidade individual de ação dos Estados nacionais e apontava para a necessidade de fortalecimento da cooperação internacional (Ribeiro, 2005; Viola, 2002).

Entretanto, a postura brasileira foi totalmente contrária a possibilidades de gestão internacional sobre a Amazônia. A política externa brasileira para o meio ambiente no contexto de Estocolmo ficou caracterizada pela defesa do direito ao desenvolvimento, em vista de dois fatores centrais: os níveis de crescimento do chamado “milagre econômico” no início da década de 1970, o que tornava impensável para

o governo militar a imposição de barreiras ecológicas ao desenvolvimento econômico; e a defesa da soberania sobre os recursos presentes no território nacional (Silva, 2012). Isto porque a região amazônica recebia maior importância estratégica desde a instauração do regime militar,¹⁹ era vista como uma grande fronteira ao desenvolvimento, e, assim, deveria ser desbravada, povoada e explorada, com o intuito de assegurar a soberania sobre a região, e, conseqüentemente, expandir a aplicação do projeto nacional-desenvolvimentista (Becker, 2001).

Com esta postura soberanista, o Brasil obteve destaque na Conferência de Estocolmo e liderou a coalizão de países em desenvolvimento na argumentação de que fatores sociais e econômicos, como os níveis de pobreza e industrialização, deveriam ser integrados ao debate ambiental. Por meio deste posicionamento, os países subdesenvolvidos conseguiram estabelecer o consenso de que a responsabilidade maior da problemática ambiental pertencia aos países industrializados, que já tinham padrões elevados de consumo e poluição. Este argumento foi o embrião do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”.

A atuação destacada da diplomacia brasileira na Conferência de Estocolmo de 1972 e a iniciativa tomada pelo país para a assinatura de um acordo regional de cooperação em 1978 demonstram que o Brasil estava atento às implicações que a temática ambiental poderia trazer para a região amazônica. A partir destes fatores, confirma-se, também, a hipótese de Antiquera (2006), segundo a qual o estabelecimento e a condução da cooperação regional amazônica estiveram diretamente ligados aos objetivos da política exterior do Brasil. Então, surgiu desta conjuntura a proposta brasileira de reunir politicamente os países amazônicos sob um instrumento diplomático e jurídico, o Tratado, para reafirmar no cenário internacional o direito legítimo e soberano dos signatários sobre seus territórios.

19 Como se pode notar pela criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966; do Banco da Amazônia (Basa), em 1966; da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em 1967; do Programa de Integração Nacional responsável pela abertura da Rodovia Transamazônica, em 1967; e do Projeto Radar da Amazônia (Radam), na década de 1970.

Quiroga e Marcovitch (2003) destacam que a primeira fase (1978-1989) é caracterizada pela clara intenção dos países signatários em demonstrar para toda a comunidade internacional o exercício pleno e incontestável da soberania sobre seus territórios amazônicos, bem como o domínio sobre o uso e a conservação dos recursos da região conforme seus interesses e necessidades de desenvolvimento. Porém, esta iniciativa de afirmação política soberana no plano internacional não foi acompanhada da implementação imediata das disposições do Tratado. Este período inicial, que compreende a primeira década em que vigorou o TCA, foi marcado pela inatividade das instâncias do Tratado, “pois os membros do TCA encontravam-se envolvidos em questões internas, referentes à transição democrática e a reformas políticas, o que prejudicou o avanço imediato dos projetos firmados” (Quiroga; Marcovitch, 2003).

A dinamização inicial da cooperação amazônica também foi dificultada por constrangimentos internacionais que atingiram fortemente os países sul-americanos nas décadas de 1970 e 1980, como as crises do petróleo e o aumento da dívida externa. No âmbito interno, os entraves foram o processo inflacionário e as instabilidades sociais vigentes durante os regimes militares. Além disso, neste mesmo período, a região da Bacia do Prata era a prioridade das iniciativas de âmbito regional, fomentadas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Portanto, mesmo com o objetivo do regime militar brasileiro de povoar e vigiar a região amazônica do país, estas iniciativas não transbordaram para os países vizinhos do norte. A somatória destas condições resultou em dificuldades para que a região amazônica ocupasse um lugar relevante na política interna e externa dos países. Assim, no primeiro período da cooperação regional, a característica mais marcante foi a inatividade do Tratado e de suas instâncias, o que ocasionou a falta de instrumentos operacionais satisfatórios para conduzir a aplicação dos termos acordados.

Fase de fortalecimento político (1989-1994)

Já a segunda fase foi marcada pela renovação do compromisso político e pela ativação das Comissões estabelecidas pelo Tratado. Esta fase teve início com a primeira Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos, em Manaus, no ano de 1989. Nesta reunião, os chefes de Estado reconheceram a importância do TCA para a região, em termos políticos, ambientais e socioeconômicos, e assim decidiram iniciar um processo de intensificação da cooperação regional. Cientes da crescente visibilidade política da temática ambiental e do conceito de desenvolvimento sustentável divulgado pelo Relatório Brundtland, “firmou-se o conceito de desenvolvimento sustentável como senso comum entre os signatários do TCA” (Quiroga; Marcovitch, 2003).

Vale salientar que, na década de 1990, renova-se o interesse pela Amazônia como uma fronteira de expansão para as atividades econômicas, uma ampla oportunidade para a promoção do desenvolvimento, agora justificado pelo viés da sustentabilidade. Então, como resultado da renovação do compromisso político, os países ativaram e ampliaram as ações das Comissões Especiais da Amazônia, e iniciaram o estabelecimento de canais de cooperação entre órgãos dos governos amazônicos, como também com agências internacionais, aumentando a troca de experiências e captando apoio financeiro (Quiroga; Marcovitch, 2003).

Considera-se que desde sua assinatura até o ano de 1990 o Tratado esteve inativo. Porém, esta inatividade seria influenciada pela decisão da Assembleia Geral da ONU ao aceitar a proposta diplomática brasileira de realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992. Frente ao desgaste da imagem internacional do Brasil, devido aos elevados índices de queimadas e desflorestamento da região amazônica na década de 1980, o Itamaraty ponderou que atrair o debate sobre meio ambiente para o país poderia representar uma oportunidade de reverter o quadro ambiental desfavorável.

Assim, na perspectiva de membros do corpo diplomático do Itamaraty, pode-se perceber que a definição do Brasil como sede da

Conferência é apontada como uma vitória da diplomacia brasileira (Lago, 2007, p.151). Porém, na literatura acadêmica, encontra-se a interpretação de que a escolha do Brasil representaria uma forma de pressão pela diminuição da devastação na Amazônia e pelo julgamento dos mandantes do assassinato de Chico Mendes, ocorrido em dezembro de 1988. Líder sindical dos seringueiros e ativo ambientalista, Chico Mendes alcançara reconhecimento internacional com o prêmio Global 500, conferido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Ribeiro, 2005, p.107).

Cientes da crescente repercussão internacional dos temas ecológicos, a realização da Conferência levou os signatários do TCA a articular um posicionamento conjunto para o evento. Assim, formulou-se o primeiro posicionamento político conjunto dos países da região amazônica no cenário internacional, que foi constituído pela “Declaração de Manaus sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Este documento de dez páginas expõe a posição conjunta dos países amazônicos sobre os principais temas a serem abordados na Rio-92: Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Biotecnologia, Florestas, Recursos Hídricos, Populações Indígenas, entre outros.

Todavia, este primeiro posicionamento conjunto dos países amazônicos no cenário internacional não teve desdobramentos práticos, principalmente porque o processo de cooperação ainda não estava devidamente estruturado para alcançar avanços efetivos.

Depois da Conferência, as posteriores secretarias tentaram implementar alguns projetos, porém poucos avanços foram conseguidos. Os fatores que podem ter influenciado neste caso são: a fragilidade institucional do Tratado – falta de uma organização internacional com presença jurídica que pudesse, entre outras coisas, desenvolver e propor políticas concretas – e a rotatividade das Secretarias *Pro Tempore* – sem autonomia para negociar ou executar ações de longo prazo (Piedra-Calderon, 2007, p.68).

A rotatividade da Secretaria responsável pela organização das reuniões entre os representantes diplomáticos dos signatários do Tratado

de Cooperação foi, por bastante tempo, um fator limitante da dinâmica política regional. Sempre que o encargo da Secretaria era transferido de um para outro país signatário, além do trabalho burocrático, perdia-se muito dos progressos realizados e do *know-how* desenvolvido.

A Secretaria Pro-Tempore localizou-se nos seguintes países: Peru (1980-1983); Bolívia (1983-1986); Brasil (1986-1988); Colômbia (1988-1990); Equador (1990-1994); Peru (1994-1997); Venezuela (1997-2000); Bolívia (2000-2003). Em cada uma dessas ocasiões, a SPT funcionou em estruturas governamentais do país sede, geralmente o Ministério das Relações Exteriores, o que comprometeu a sua capacidade de coordenar as atividades dos órgãos do Tratado, dadas as acentuadas diferenças econômicas e institucionais entre seus países signatários e a consequente dificuldade em conferir continuidade às suas políticas (Torrecuso, 2004, p.62).

Com isto, a Secretaria Pro Tempore não possuía efetividade como um órgão de consulta e articulação dos planos de desenvolvimento entre os países-membros.

Este fraco progresso institucional do TCA teria limitado as atividades da Secretaria Pro Tempore, as quais desenvolveram microações, que no seu conjunto foram pouco relevantes para a magnitude de problemas e possibilidades da Amazônia Continental (Costa-Filho, 2002, p.68).

A partir de então, as necessidades institucionais e os custos financeiros decorrentes do aumento da atividade diplomática contribuíram para a decisão de criar a OTCA.

Fase de amadurecimento institucional (1995-2002)

O tema do fortalecimento institucional do TCA apareceu pela primeira vez na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores (RMRE), em 1989, em Quito. Já a decisão de criar a Secretaria Permanente ocorreu no V Encontro de Ministros das Relações Exteriores, em Lima, 1995, e foi adotada por meio do protocolo de Emenda

de 1998. Porém, a efetiva criação da OTCA só viria a se materializar em 2003, funcionando nas dependências do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, até agosto de 2004. Com isto, os países amazônicos davam os primeiros passos no sentido da construção de um foro político regional permanente.

A cooperação amazônica passava a ter personalidade jurídica própria, por meio da OTCA e de sua Secretaria Permanente, dirigida por um Secretário-Geral, com plano de trabalho e orçamentos próprios. Até a eleição de um Secretário-Geral, atribuiu-se interinamente o cargo ao Embaixador boliviano Sergio Sánchez Balliván, que vinha atuando como Secretário *Pro Tempore* no período de transição (Gadelha, 2009).

Assim, deu-se início à terceira fase da cooperação amazônica, de 1995 a 2002, na qual se constatou uma crescente dinâmica na cooperação dos países, materializada na criação da OTCA e na instituição, pela primeira vez, de uma Secretaria Permanente. Nesta fase de amadurecimento institucional, os países resolveram adotar um instrumento de maior representação institucional para cumprir melhor os propósitos a que haviam se comprometido (Quiroga; Marcovitch, 2003). Em suma, a função a ser desempenhada pela SP/OTCA seria a de “construir consensos, tomar decisões estratégicas com visão regional e atuar coordenadamente em função do objetivo comum do desenvolvimento sustentável da Amazônia (Plano estratégico, 2004, p.37).

O orçamento da Secretaria Permanente foi definido no VI encontro de Ministros das Relações Exteriores (Caracas, 2000), em US\$ 1.139.600, com base nas seguintes proporções: Brasil 35%, Colômbia 16%, Peru 16%, Venezuela 16%, Equador 6,5%, Guiana 2%, e Suriname 2% (Torrecuso, 2004). A última atualização destes valores ocorreu na X Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Lima no ano de 2010, da seguinte maneira: atualmente, o total de contribuições, em valores aproximados, está em US\$ 1,668 milhão, sendo cerca de 88 mil oferecidos pela Bolívia, 678 mil pelo Brasil, 255 mil pela Colômbia, 88 mil pelo Equador, 24 mil pela Guiana,

255 mil pelo Peru, 24 mil pelo Suriname e 255 mil pela Venezuela.

Dentro do estudo organizacional da OTCA é importante destacar que as Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores constituem o órgão supremo de decisões desta organização e têm o “fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento” (Artigo XX, TCA, 1978). Tarefa para a qual os Chanceleres contam com o apoio do Conselho de Cooperação Amazônica.

A partir de 2002, portanto, a cooperação amazônica entra em uma nova fase, aparentemente mais apropriada para a consecução dos objetivos e desafios regionais.

No século XXI, a OTCA tornou-se a única Organização Internacional sediada no Brasil, e o país firmou-se como um ator global, para o qual nenhum tema internacional é alheio. Essa crescente participação brasileira na agenda internacional, somada à profusão de novos temas ambientais e à emergência da Amazônia como área estratégica dos pontos de vista econômico e de defesa conferiram relevância à OTCA, adensada institucionalmente e com capacidade de gestão acumulada (Gadelha, 2009).

O estudo e a análise deste período posterior a 2002 serão aprofundados no próximo capítulo, e se constituem como a principal contribuição deste livro. Antes, porém, adianto aqui as características principais de tal período. A fase que se estende de 2002 a 2009, analisada por Simões (2011),²⁰ é marcada pela intensificação dos contatos entre os países amazônicos, especialmente nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente e assuntos indígenas. Certamente, a referência a estas áreas se deve à criação das Coorde-

20 Intitulado “Amazônia e Desenvolvimento Sustentável: a importância da cooperação entre os países amazônicos”, este artigo de Simões (2011) foi apresentado em um Seminário organizado pela OTCA, em Manaus, em Novembro de 2011 chamado “Desafios e Oportunidades da Cooperação Amazônica”. Vale destacar a proximidade deste diplomata com o tema visto que ocupa atualmente o cargo de Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores, e foi Embaixador do Brasil em Caracas (2008-2010).

nadorias temáticas que passaram a compor a estrutura institucional da OTCA a partir da Secretaria Permanente, substituindo, na prática, as Comissões Nacionais Permanentes e as Comissões Especiais da Amazônia, que ficaram quase totalmente em segundo plano e inativas neste período.

Ainda segundo Simões (2011) a articulação destes assuntos, reunidos nas Coordenadorias presentes na sede da SP-OTCA, em Brasília, tem facilitado a convergência de esforços para desenvolver uma “identidade amazônica”. Tese esta que considero, ainda, um tanto quanto difícil de ser comprovada. Todavia, a aprovação do Plano Estratégico 2004-2012 orientou o trabalho da Secretaria Permanente, favorecendo a intensificação de suas atividades.

Como consequência da implementação do Plano Estratégico foram alcançados os seguintes resultados: participação efetiva dos países amazônicos no Fórum das Nações Unidas sobre Florestas, que possibilitou posição consolidada e consensual dos países amazônicos naquela instância; foi retomado o exame de um futuro Regulamento de Navegação Fluvial em rios amazônicos, importante instrumento para o processo de desenvolvimento econômico e social da região; aumento de recursos para o desenvolvimento sustentável; possibilidade de estender aos demais países amazônicos benefícios para a segurança e defesa de seus territórios, por intermédio de cooperação com o Sistema de Proteção Amazônica e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM); promoção dos direitos das comunidades indígenas; cooperação em relação à gestão dos recursos hídricos; e realização de reuniões ministeriais temáticas, como propriedade industrial e intelectual e de ciência e tecnologia (Simões, 2011, p.8).

A fase de 2009 a 2014, chamada de “revitalização da OTCA” inicia-se com o lançamento da Agenda Estratégica 2010-2020, na última reunião de Presidentes da OTCA, em Manaus, em 2009.

Passados oito anos da constituição da Secretaria da OTCA, atualmente a Organização experimenta processo de relançamento e de fortalecimento que foi impulsionado em novembro de 2009, por ocasião da

Cúpula dos Presidentes Amazônicos, da qual emanou a Declaração de Manaus. Na oportunidade, os chefes de Estado decidiram “dar à OTCA um papel renovado e moderno como fórum de cooperação”, “reconhecendo ser o desenvolvimento sustentável da Amazônia uma prioridade, por meio de uma administração integral, participativa, compartilhada e equitativa, como forma de dar uma resposta autônoma e soberana aos desafios ambientais atuais” (Simões, 2011, p.8).

Em novembro de 2009, na cidade de Manaus, os chefes de Estados reunidos decidiram impulsionar a OTCA para uma nova fase, chegando a denominá-la como de “relançamento”. O mandato da Organização foi revisitado, após transcorridos 30 anos da instituição do Tratado. Destaca-se da Declaração de Manaus a decisão de que a Organização tenha um *papel renovado, moderno como fórum de cooperação, intercâmbio, conhecimento e proteção conjunta para fazer frente aos novos e complexos desafios internacionais que se apresentam* (Declaração de Manaus, OTCA, 2009 apud Pires, 2011, p.8).

Com estas deliberações, os Presidentes dos Países Amazônicos, “com vistas a fortalecer o processo de cooperação e a unidade sul-americana”, “encarregaram os Ministros de Relações Exteriores de preparar nova Agenda Estratégica da OTCA, fortalecendo-a institucionalmente”, aprovada na X Reunião de MRE do TCA, realizada em Lima em Novembro de 2010. Como veremos adiante, a Agenda Estratégica “estabelece o papel e as diretrizes de atuação da Secretaria Permanente, o ciclo de projetos da OTCA, a estrutura institucional para a gestão da agenda e as distintas modalidades de financiamento” (Simões, 2011).

Duas missões ficaram claras para o organismo: de um lado facilitar a cooperação entre os países-membros (intercâmbio, diálogo, comunicação) e, de outro, projetar o conjunto da região dentro do contexto das relações internacionais. Ambas, portanto, devem estar na base da revisão da agenda estratégica, tarefa delegada pelos chefes de Estados aos ministros das relações exteriores, que compõem o órgão supremo dessa agremiação internacional. Após consultas às instâncias nacionais, essa nova agenda foi aprovada na reunião de Lima, ocorrida em novembro de 2010 (Pires, 2011, p.3-4).

Em entrevista ao Secretário-Geral da OTCA, Alejandro Gordillo, e ao Diretor Administrativo, Carlos Aragon, pode-se perceber que a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica tem um papel importante neste novo momento a que se atribui a OTCA, denominado de “revitalização” e/ou “relançamento”. Diferentemente do que ocorreu na implementação do Plano Estratégico 2004-2012, que foi o plano diretor das ações da OTCA no período de 2002 a 2009, a nova Agenda Estratégica é um documento negociado politicamente, ponto a ponto, entre todos os países amazônicos, membros da Organização. Esta característica confere total legitimidade ao documento como guia de atuação da OTCA, pois este representa o alcance do consenso entre os países da região. Assim, as atividades realizadas por meio da execução da Agenda Estratégica ocorrerão, em tese, em conformidade com o mandato político que os países-membros conferem à Organização.

A trajetória do TCA permitiu o acúmulo de experiência institucional e aproximou os países amazônicos, de modo a conferir ao Tratado condições para atuar como representante de seus interesses regionais. [...] o seu desenvolvimento recente e, mais ainda, a constituição da OTCA, comprovam sua capacidade de se articular com fundos internacionais para obtenção de financiamentos para o desenvolvimento de suas atividades (Torrecuso, 2004, p.93-94).

Porém, deve-se destacar também os problemas recorrentes desde o início da cooperação amazônica, tal como levantados pelo autor:

Uma crítica que se pode fazer ao Tratado é a sua lentidão em implementar as suas propostas, como observado na análise da promoção de projetos executados e mesmo a sua omissão ao não se posicionar mais energicamente em relação a muitas questões importantes cuja resolução, embora esteja fora de sua competência, poderia receber mais atenção de uma burocracia especializada e sedimentada como a da OTCA (Torrecuso, 2004, p.94).

Exatamente por expressar os anseios conjuntos dos países da região amazônica, a nova fase de revitalização amparada pela Agenda Estratégica parece oferecer novo fôlego ao esforço conjunto dos países amazônicos. Neste sentido, a Agenda Estratégica pode dinamizar a execução de projetos de âmbito regional, já que as diretrizes se encontram estabelecidas e o que resta é captar os recursos para realizar as atividades estabelecidas consensualmente. Se funcionar desta maneira, poderemos estar diante, realmente, de um novo e promissor momento para a cooperação regional na Amazônia.

Como sabemos, a realidade apresenta dificuldades antigas e novas, as quais o planejamento nem sempre é capaz de superar. Não é pertinente, ainda, analisar a eficácia da Agenda Estratégica e desta nova fase declarada de “revitalização da OTCA”, apenas nos cabe apontar suas diferenças e potencialidades em relação aos períodos anteriores. É esta tarefa que buscaremos aprofundar com uma detalhada análise institucional, a ser realizada no Capítulo 2.

3

A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

É tarefa muito difícil conseguir alcançar conclusões enfáticas na análise de organizações recentes como é o caso da OTCA, com apenas dez anos de existência. Dado o longo período de tempo entre a assinatura do Tratado e a institucionalização, questiona-se também o seguinte: se a cooperação na Amazônia não mostrou resultados contundentes após trinta e cinco anos da assinatura do Tratado, como o surgimento da OTCA pode impulsionar o processo de cooperação?

Dois lados devem ser analisados para responder esta pergunta. O primeiro é que se há continuidade do diálogo e do esforço de coordenação regional desde 1978, e, portanto, há trinta e cinco anos este é um indício de sucesso na consolidação de um canal de diálogo e articulação regional. Ou seja, a iniciativa de cooperação amazônica teve êxito em instituir mecanismos, políticos e posteriormente institucionais, que ampliaram os contatos e negociações diplomáticas entre os países da região.

Todavia, o outro lado a ser analisado nos revela que esta dinamização política não foi acompanhada por um nível satisfatório de

execução de projetos e atividades cooperativas capazes de gerar resultados sensíveis para a preservação ambiental, a melhoria da qualidade de vida das populações amazônicas, enfim, para a promoção do desenvolvimento sustentável regional.

Entre as maiores dificuldades estão as deficiências orçamentárias que não conferem autonomia à instituição; o limitado quadro de funcionários e pesquisadores dedicados exclusivamente ao processo de cooperação; a falta de prioridade política à Amazônia e ao meio ambiente nas políticas interna e externa dos países da região; e, recentemente, após 2007, os problemas internos na sucessão efetiva do cargo de Secretário-Geral.

De acordo com o Protocolo de Emenda que deu origem à OTCA, esta organização visa a reafirmar os princípios e objetivos do Tratado, aperfeiçoar e fortalecer institucionalmente o processo de cooperação.

Em nível operacional, e como um foro permanente de consultas, articulação entre os países e promotor de projetos de desenvolvimento sustentável para a região amazônica, a OTCA atuará conjuntamente com as agências e órgãos responsáveis pela coordenação, implementação e acompanhamento de programas e projetos de cooperação técnica dos Países Membros (Plano estratégico, 2004, p.13).

Tendo em vista estas funções, é necessário investigar a capacidade da OTCA em promover efetivamente a cooperação entre os atores do sistema transnacional amazônico. Por meio do conhecimento dos projetos executados pela instituição e dos resultados alcançados será possível verificar se, e em que medida, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica promove a cooperação entre os atores do sistema transnacional amazônico nas áreas em que a instituição pretende atuar. Isto implica analisar o relacionamento entre os Estados presentes na Amazônia e também como a OTCA se posiciona com relação ao grande número de organizações não-governamentais e órgãos multilaterais de cooperação existentes na região.

Para explorar mais profundamente esta problemática, buscaremos responder questões como: A OTCA e seus órgãos institucionais favorecem o compartilhamento de informações entre os atores do sistema transnacional amazônico? A atuação da OTCA reduz as incertezas de seus membros sobre as possibilidades de ocorrência da cooperação? A OTCA possibilita uma redução nos custos de transações entre seus membros, levando-os a ampliar seus padrões de relacionamento? A instituição dispõe de um orçamento próprio? Como são administrados os recursos de que a Organização dispõe?

A busca por respostas para questões específicas, como as mencionadas anteriormente, nos auxiliará na identificação de qual o papel desempenhado pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica nas relações internacionais de seus membros. Buscaremos, então, compreender e relacionar os resultados obtidos na análise política da cooperação internacional com a análise institucional da OTCA, do Plano Estratégico 2004-2012, da nova Agenda Estratégica da Cooperação Amazônica, e das atividades executadas pela Organização. Desta forma, estaremos aptos a verificar a hipótese de que no período iniciado com a criação da OTCA intensificou-se a busca por cooperação entre os países amazônicos, entretanto, a concretização dos interesses regionais comuns ainda demanda maior comprometimento dos Estados e maior eficiência institucional.

Nossa hipótese vai ao encontro da seguinte análise:

A OTCA é fórum privilegiado para a harmonização e a execução de políticas multilaterais. A OTCA, entretanto, não dispõe de suficientes recursos próprios, seu processo decisório é lento e sua projeção internacional está aquém do que se espera de uma Organização que trata de temas tão relevantes como os que concernem à Amazônia. Dessa maneira, entender a OTCA e torná-la eficiente, em conformidade com as prioridades definidas pelo Estado brasileiro, surge como tarefa necessária à gestão estratégica do território amazônico (Gadelha, 2009).

As funções atribuídas à OTCA pelos países amazônicos estão envoltas por dificuldades complexas e de naturezas distintas como, principalmente, entraves políticos, conflitos de interesses, ambições materiais, diversidades geográfica, biológica, étnica e social. A OTCA é uma instituição recente, ainda em fase de consolidação e com dificuldades internas, sendo ainda incapaz de satisfazer plenamente as necessidades, conflitos e objetivos da região amazônica transnacional. Porém, como principal organização internacional intergovernamental da região, ela tem um importante papel a cumprir, um histórico a compreender e planos efetivos a serem traçados e executados.

A natureza da cooperação regional amazônica

Após a análise teórica, contextual e empírica da dinâmica política entre os países amazônicos posteriormente à assinatura do TCA, concluímos que se trata de um processo de cooperação regional multilateral. De acordo com Ruggie (1993)¹ existem determinadas características que são peculiares ao multilateralismo. Entre elas está a verificação de alguns princípios que ordenam as relações entre os Estados envolvidos. Destacam-se os princípios da indivisibilidade de condutas, do consenso na tomada de decisões e da reciprocidade difusa, caracteres típicos de ordens multilaterais.

Como indivisibilidade de condutas, denota-se que os atores envolvidos em um processo multilateral não devem, em tese, agir unilateralmente em matérias regidas pela negociação em processo, ou seja, sem a consulta e aprovação dos demais atores envolvidos. Em outras palavras, o comportamento das partes deve variar em uma frequência determinada ou previsível pela natureza dos acordos firmados, de modo a não surpreender as partes envolvidas nem contrariar os interesses acordados. Em suma, a indivisibilidade de condutas converge

1 Ruggie, John Gerard. *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.

para a construção de confiança entre os atores dispostos a negociar de maneira multilateral, garantindo assim a continuidade do processo.

A reciprocidade difusa diz respeito à expectativa de que os benefícios resultantes do acordo sejam distribuídos de forma equivalente entre os participantes. Isto significa que, por mais que haja assimetrias políticas e econômicas, todos os envolvidos terão o mesmo direito de posicionamento, o mesmo peso nas votações, e os projetos visarão benefícios para todos os participantes. No Artigo I do Tratado de Cooperação Amazônica está declarado o objetivo de garantir a igualdade entre as partes, de modo que as “ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos” (TCA, 1978).

Uma constatação da reciprocidade difusa existente no âmbito da cooperação amazônica é a rotatividade tanto do país sede das reuniões quanto do exercício da Secretaria Pro Tempore, a qual vigorou desde a assinatura do Tratado até a criação da Secretaria Permanente SP-OTCA, em 2002. Esta configuração foi firmada entre as partes no Artigo XX, Parágrafo Terceiro, e no Artigo XXII, que dizem, respectivamente, o seguinte:

ARTIGO XX, PARÁGRAFO TERCEIRO – A designação do país sede das reuniões obedecerá ao critério de rodízio por ordem alfabética (TCA, 1978).

ARTIGO XXII – As funções de Secretaria serão exercidas, Pro Tempore, pela Parte Contratante em cujo território deve celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica.

PARÁGRAFO ÚNICO – A Secretaria Pro Tempore enviará, às Partes, a documentação pertinente.

Pode-se constatar, ainda, que, também após a criação da OTCA, o princípio da reciprocidade difusa permanece entre os objetivos da cooperação. No momento atual pelo que passa a OTCA, com características peculiares que aprofundaremos no Capítulo 3, os países acordaram pela rotatividade na escolha do Secretário-Geral da OTCA. Após um período de dois anos, 2007

a 2009, em que a Organização foi conduzida por um secretário interino, os países recorreram novamente à busca pela igualdade e ao princípio da rotatividade:

A duradoura interinidade da Secretaria-Geral (abril de 2007 a abril de 2009) reduziu a capacidade de atuação da OTCA, carente de representação adequada [...] Em 2 de março de 2009, um dia após o prazo que a CCOOR determinara para a eleição de um novo SGOTCA, a mesma Comissão realizou sua L Reunião, em que se aprovou documento com vistas a acelerar o processo sucessório na OTCA. Segundo o inovador mecanismo adotado, proceder-se-ia a sorteio para determinar qual país indicaria inicialmente o SGOTCA. A partir de então, respeitar-se-ia rotação determinada por ordem alfabética. O país sorteado teria um mês para anunciar o nome de sua escolha, cuja aceitação prévia acordava-se entre todos os países membros. Estipulava-se, ainda, que o SGOTCA abdicaria de postular sua reeleição, cabendo ao próximo país, por ordem alfabética, escolher o sucessor. Se algum dos países não quisesse indicar o SGOTCA ou não o fizesse no prazo de dois meses, caberia ao próximo fazê-lo (Gadelha, 2009, p.61).

Torrecuso (2004) afirma que “o caráter multilateral do TCA decorreu da periodicidade de encontros mantidos e da equidade percebida em sua estrutura”. Como veremos no capítulo seguinte, a partir da análise da trajetória da cooperação amazônica desde a assinatura do Tratado até a criação da OTCA, a periodicidade das reuniões estabelecidas pelo Tratado não foi severamente regular. No entanto, é inegável a dinâmica crescente dos encontros, bem como o engajamento político e a profundidade dos acordos negociados.

Embora a criação de uma Secretaria Permanente haja ocorrido somente no fim da década de 1990, com o surgimento da OTCA, pode-se afirmar que a institucionalização do TCA se deu pela regularidade, nem sempre respeitada, de reuniões anuais do seu Conselho de Cooperação (1983, 1986, 1988, 1990, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998, 2000

e 2002), de reuniões bianuais de seus Ministros de Relações Exteriores (1980, 1983, 1989, 1991, 1995, 2000 e duas em 2002) e de reuniões de seus Presidentes² (1989 e 1992). Nesses encontros, por sua vez, foram discutidos e propostos, ao longo de 20 anos, tarefas à Secretaria Pró Tempore (Torrecuso, 2004, p.16).

Apenas a título de atualização, ocorreram na sequência mais três reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica (2004, 2005 e 2010), mais quatro reuniões de Ministros das Relações Exteriores (2004, 2005, 2010 e 2011) e mais uma reunião de Presidentes dos países amazônicos, em 2009, a qual resultou na Declaração dos Chefes de Estado Sobre a OTCA. Há que se destacar a maciça participação de todos os países da região nas reuniões e instâncias da cooperação amazônica. Segundo Torrecuso (2004), “além de expressar-se por meio de estruturas e procedimentos institucionalizados, o TCA manteve-se pela interação de todos os seus participantes – apresentando equidade de participação em suas reuniões”.

OTCA apresentou elementos típicos de multilateralismo (periodicidade de encontros, equidade de sua estrutura e reciprocidade difusa) que foram transmitidos à OTCA e de instituições conhecidas como regimes internacionais (além dos mencionados para instituições multilaterais: caráter programático de seu texto, natureza de acordo guarda-chuva - em cujo âmbito são celebrados outros acordos específicos e atuação em uma área temática específica) (Torrecuso, 2004, p.44).

Outro elemento que demonstra o caráter multilateral da cooperação amazônica é o fato de que o seu processo decisório é baseado

2 À época de assinatura do TCA, as Reuniões de Presidentes não foram estabelecidas como uma instância ordinária da cooperação amazônica, portanto, não constam no texto do Tratado. Todavia, os países reconhecem tratar-se de um “foro fundamental para o diálogo sobre os interesses comuns, o intercâmbio de opiniões acerca dos temas que afetam a zona, e o consenso quanto às ações orientadas a alcançar o desenvolvimento da região por meio de políticas e estratégias comuns”. Disponível em: <<http://www.otca.info>>..

no princípio da unanimidade, segundo o qual todos os países devem aprovar toda e qualquer resolução para que a mesma seja adotada e posta em prática. Princípio este que deve ser verificado nas reuniões de todas as instâncias criadas pelo Tratado, ou seja, as Reuniões de Ministros das Relações Exteriores, do Conselho de Cooperação Amazônica e a constituição de Comissões Especiais.

ARTIGO XXV – As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os artigos XX e XXI requererão sempre o voto unânime dos Países-Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o artigo XXIV requererão sempre o voto unânime dos países participantes (TCA, 1978, sem paginação).

Verifica-se, a partir disto, que também a característica do consenso na tomada de decisões está presente no processo de cooperação entre os países amazônicos. Portanto, a soma destes fatores nos leva a considerar que o processo iniciado com a assinatura do TCA caracteriza-se, mais corretamente, como um caso de cooperação regional multilateral.

Torrecuso (2004) afirma que:

Além de expressar-se por meio de estruturas e procedimentos institucionalizados, o TCA manteve-se pela interação de todos os seus participantes [...] não houve competição entre os membros pelo domínio de seu objeto, ou mesmo um poder hegemônico que se impôs aos demais (Torrecuso, 2004, p.16-17).

Por sua vez, Silva (2008) argumenta que:

A caracterização institucional e a observação das relações bilaterais entre os países amazônicos permitiram que o TCA constituísse um regime internacional de natureza multilateral, cujo objetivo inicial foi de cooperação para afirmação da soberania dos países amazônicos sobre seus respectivos territórios e riquezas. Depois, pelas transformações ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, o TCA apresentou

mudanças no seu objeto de cooperação, caracterizando um regime de desenvolvimento sustentável (Silva, 2008, p.49).

O caráter regional da cooperação multilateral amazônica é evidente, mas vale esclarecer os motivos que especificam este processo. Primeiramente, a identificação regional refere-se uma característica “geográfica, ecológica e econômica” (Artigo II, TCA, 1978), a saber, a existência do bioma³ amazônico no território dos países que compõem o acordo. Ou seja, possuir território soberano na área da Bacia Amazônica é condição *sine qua non* para participação no TCA.⁴ Estas condições levaram os países a adotarem o exposto no Artigo XXVII, segundo o qual o Tratado de Cooperação Amazônica “não estará aberto a adesões” (TCA, 1978).

Trata-se, então, de um acordo de cooperação de caráter multilateral, abrangência regional e escopo fechado, dada a impossibilidade de absorver novos participantes. Esta última característica também se faz compreensível pelo motivo de que o TCA advoga a equidade entre as Partes Contratantes. Ou seja, se todos os membros devem desfrutar de igualdade na condução e negociação dos temas correlatos, a coerência exige que suas características constituintes sejam, da mesma maneira, iguais.

A natureza multilateral que caracterizou a cooperação amazônica desde os princípios firmados pelo TCA talvez seja a principal razão pela qual os países amazônicos não competem acirradamente entre si sobre a definição dos problemas ambientais da região e sobre

3 De acordo com definição do IBGE, bioma é o conjunto de espécies animais e vegetais que vivem em formações vegetais vizinhas em um território que possui condições climáticas similares e história compartilhada de mudanças ambientais, o que resulta em uma diversidade biológica própria.

4 É por este motivo que o Departamento Ultramarino da Guiana Francesa não é parte integrante do Tratado, já que este território não constitui um Estado soberano. Suas condições internas são bastante semelhantes às de seus vizinhos, Guiana e Suriname. Porém, trata-se de uma região sob o comando e soberania da França, que, por sua vez, é um país europeu, com interesses e características políticas, econômicas, sociais e ecológicas bastante distintas. Assim, nem o Departamento da Guiana Francesa nem a França fazem parte do TCA. Todavia, há alguns anos a França vem reivindicando participação na OTCA.

quais medidas devem ser adotadas. No caso amazônico, o mecanismo da necessidade de construção do consenso em todas as matérias negociadas, possibilitou, ao que parece, que a cooperação regional não recaísse no dilema da cooperação que caracteriza as negociações ambientais internacionais.

Dessa forma, a natureza multilateral da cooperação amazônica, e sua identificação regional, parecem possibilitar que os países não disputem entre si para definir as condições de como devem cooperar. Porém, o fato de não apresentarem intenso conflito de interesses pela condução da cooperação regional não pode resultar em um baixo nível de compromisso político. São basicamente estes fatos que serão avaliados no decorrer dos próximos capítulos.

Características da OTCA

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica é uma instituição criada para dinamizar a cooperação regional entre os países amazônicos e, assim, tornar-se referência obrigatória para projetos e iniciativas de cooperação internacional direcionados para a região. Foi criada a partir de uma Emenda ao Tratado, datada de 1998, e instituída em 2002, com sede em Brasília-DF.

A Secretaria Permanente será dotada de uma pequena equipe de funcionários administrativos e técnicos, de forma a evitar a constituição de uma burocracia que tenda a buscar novas formas de justificar-se a si própria. Sua estrutura foi estabelecida pelas instâncias coletivas do Tratado, à qual deverá reportar-se. As relações da organização com o país anfitrião serão regidas por um acordo com o Governo brasileiro. Seu funcionamento estará regulado por um código de pessoal aprovado pelos oito membros (Amorim, 2003, p.6).

A OTCA é uma organização internacional intergovernamental, de caráter decisório multilateral, tendo como base o princípio da igualdade entre as Partes, já que, de acordo com o Tratado, as

decisões requerem unanimidade ou consenso entre os atores, e não a disputa por número de votos. É fechada a adesões, visto que todos os Estados que contêm o bioma amazônico em seu território já são membros. Para Ricupero (1995, p.365) “Não pode haver critério mais objetivo e imparcial. Nenhum país poderá arrogar-se o direito de conceder ou negar a outro a condição de amazônico, já que ela constitui um dado da Geografia”.

Neste caso, a única particularidade é referente à Guiana Francesa que possui o bioma amazônico em seu território, porém, não integra o TCA nem a Organização, pois se trata não de um Estado independente e sim de um território extracontinental da França.

Somando-se as populações humanas dos países amazônicos, há algo como 38 milhões de pessoas habitando a região. Apenas no Brasil, são quase 25 milhões de pessoas, e no Peru são mais de 4 milhões de habitantes. Levantamentos da própria OTCA indicam que são pelo menos 420 povos indígenas, falando mais de 86 línguas e 650 dialetos (Pires, 2011, p.2).

A OTCA é responsável por promover a cooperação entre seus membros na busca do interesse comum representado pelo desenvolvimento sustentável da região. A instituição visa promover a coordenação política entre os países amazônicos, reafirmando a soberania destes na utilização e conservação de seus respectivos territórios. Tendo apenas dez anos de existência, a OTCA se encontra ainda em período de amadurecimento e consolidação. Entretanto, diferentes abordagens podem ser feitas sobre o histórico e sobre as perspectivas futuras da OTCA.

Estrutura organizacional

A estrutura organizacional da OTCA é formada pelas Reuniões de Ministros de Relações Exteriores (RMRE), instituição decisória mais importante da OTCA, subordinada apenas às Reuniões de Presidentes dos países amazônicos, convocadas extraordinaria-

mente. De acordo com as determinações do Tratado de Cooperação Amazônica e da Emenda que criou a OTCA, ou seja, originalmente, os principais órgãos institucionais, responsáveis pelo cumprimento dos objetivos e finalidades da OTCA, são o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), as Comissões Nacionais Permanentes (CNP's) e as Comissões Especiais da Amazônia (CE). Além destes órgãos, a OTCA dispõe do Plano Estratégico 2004-2012, elaborado para funcionar como um plano diretor das ações desta organização no período mencionado, e também da nova Agenda Estratégica da Cooperação Amazônica, referente ao período de 2012 a 2020.

A SP tem personalidade jurídica e, assim, competência de representar os interesses dos países-membros no que se refere à cooperação técnica amazônica e de firmar acordos e assumir compromissos com terceiros países, organismos internacionais ou outras entidades. Entre suas funções, estão: manter arquivo e informações relativas à OTCA; preparar e distribuir às Chancelarias a correspondência oficial da Organização; zelar pelo cumprimento eficiente dos projetos de cooperação; promover a cooperação técnica, observando mandato recebido; e apresentar propostas de projetos com terceiros ao CCA, por meio da CCOOR (Gadelha, 2009, p.55).

A maior frequência de reuniões presidenciais tem sido o indício mais claro do aumento dos contatos diplomáticos entre os países da região, e conseqüentemente do seu engajamento político com a cooperação regional. Entre as reuniões destaca-se a Primeira Reunião de Presidentes dos países signatários do TCA, em 1989, seguida de uma nova reunião entre os Chefes de Estado, em fevereiro de 1992, ocasião em que foi elaborada uma Declaração expressando o posicionamento conjunto dos países amazônicos para a Conferência do Rio. O mesmo não ocorreu na fase preparatória para a Conferência Rio +20, na qual o posicionamento conjunto dos países amazônicos foi menos incisivo, e sua elaboração foi feita por meio da Reunião de Ministros das Relações Exteriores.

Analisaremos, a seguir, as características e atribuições dos órgãos institucionais de acordo com informações extraídas do Trata-

do e do endereço eletrônico da OTCA. Primeiramente, veremos o Conselho de Cooperação Amazônica cujas funções são as seguintes:

Representantes diplomáticos de alto nível das Partes Contratantes, reunir-se-ão, anualmente, integrando o Conselho de Cooperação Amazônica, com as seguintes atribuições:

- Velar pelo cumprimento dos objetivos e das finalidades do Tratado.
- Velar pelo cumprimento das decisões adotadas nas reuniões dos Ministros das Relações Exteriores.
- Recomendar às Partes a conveniência ou oportunidade de realizar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar a agenda correspondente.
- Considerar as iniciativas e os projetos apresentados pelas partes e adotar as decisões correspondentes para realização de estudos e projetos bilaterais e multilaterais cuja execução, quando for o caso, estiver a cargo das Comissões Nacionais Permanentes.
- Avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral.
- Adotar as normas para o seu funcionamento (Artigo XXI, TCA, 1978).

Pode-se perceber que na atuação do Conselho de Cooperação Amazônica também estão presentes características de condução política intergovernamental, à medida que este é composto de representantes diplomáticos das Partes e não por funcionários vinculados à Organização.

O Conselho de Cooperação Amazônica – CCA constitui-se de diplomatas de alto nível das Chancelarias – no caso brasileiro, o Subsecretário-Geral da América do Sul – e encontra-se anualmente para velar pelo cumprimento dos objetivos do TCA; velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas Reuniões de Chanceleres; recomendar reuniões de Chanceleres; considerar iniciativas e projetos apresentados pelas partes; avaliar o cumprimento dos projetos; e adotar as normas de funcionamento da Organização (Gadelha, 2009, p.53).

A enumeração das atribuições do CCA esclarece como este órgão está diretamente vinculado ao cumprimento dos objetivos, das finalidades e de projetos no âmbito do TCA, bem como do cumprimento

das decisões adotadas nas Reuniões dos Ministros de Relações Exteriores. Como mecanismo auxiliar do CCA, o Tratado instituiu também a Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica:

A Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR) é formada por diplomatas dos países-membros acreditados em Brasília. Atribuições: acompanhar planejamento e execução orçamentária da SP; preparar a agenda das reuniões do CCA; elevar à CCA recomendações que considere pertinentes; velar pelo cumprimento das decisões do CCA; avaliar as atividades de cooperação; servir de canal entre os Governos dos Estados Partes e a SP; fazer recomendações para o cumprimento de funções pela SP; recomendar a convocação de Comissões Especiais; atender a consultas feitas pela SP (Gadelha, 2009, p.54).

O próximo mecanismo institucional analisado são as Comissões Nacionais Permanentes:

As Comissões Nacionais Permanentes são as instâncias encarregadas de aplicar as disposições do Tratado de Cooperação Amazônica em cada país membro, bem como executar as decisões adotadas pelas reuniões dos Ministros de Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo a outras atividades que lhe sejam demandadas por cada Estado (Artigo XXIII do TCA).

Entre as principais funções das CNPs podemos mencionar:

- A aplicação das disposições do Tratado em seus respectivos territórios.
- A execução das decisões e dos acordos adotados nas Reuniões de Ministros e do Conselho de Cooperação Amazônica.
- Assessorar, harmonizar e coordenar as políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável⁵ das respectivas regiões amazônicas.
- Propor medidas e ações de política interna e externa relacionadas ao tema.
- Zelar pelo bom andamento dos planos, programas e projetos do Tratado.

5 Vale destacar que esta é a primeira aparição, nesta pesquisa, do conceito de Desenvolvimento Sustentável em textos oficiais do TCA ou de sua Organização.

– Identificar os pontos focais das diferentes Comissões Especiais Nacionais e coordenar com eles as ações correspondentes.

As Comissões Nacionais Permanentes recebem cooperação financeira internacional para ajudar em sua consolidação e fortalecimento. Nesse sentido, vale a pena mencionar o “Programa de Apoio ao Zoneamento da Amazônia”, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, que começou a ser executado em março de 1996 e foi finalizado em dezembro de 1998. Da mesma forma, a FAO, dando prosseguimento a esse Programa, ofereceu assistência técnica às CNPs por 4 meses no ano de 1999 (COMISSÕES NACIONAIS PERMANENTES).

As Comissões Nacionais Permanentes podem ser entendidas como as ramificações do processo de cooperação amazônica. Elas são órgãos criados a partir da iniciativa conjunta, mas que devem atuar no âmbito nacional dos membros do TCA. Sua atuação é vinculada às disposições do Tratado, às decisões e acordos das RMRE e uma de suas atribuições é coordenar ações conjuntas com as Comissões Especiais, o que mostra uma boa articulação funcional entre os mecanismos institucionais da OTCA.

Na Declaração de Lima, os chanceleres chamam a atenção para a necessidade de reavivar as Comissões Nacionais Permanentes, que são instâncias de cada país destinadas à implantação dos compromissos e responsabilidades internamente. Isso significa que, embora a OTCA tenha que fortalecer a identidade amazônica, cada país deve trabalhar para que as decisões coletivas estejam ancoradas nas agendas nacionais, evitando uma tendência comum dos organismos em descolarem-se das partes (Pires, 2011, p.4).

No mesmo sentido, a I Reunião Internacional das Comissões Nacionais Permanentes, realizada dias 1 e 2 de 2004, na cidade de Brasília, mostra que há uma dinâmica crescente no relacionamento entre os mecanismos institucionais dos participantes do processo de integração regional amazônica. Todavia, a partir da criação da OTCA, as Comissões Nacionais Permanentes e as Comissões Especiais ficaram no segundo plano do processo de cooperação. Isto porque a Secreta-

ria Permanente da OTCA passou a contar em sua estrutura com as Coordenações Temáticas, desempenhadas por funcionários nomeados pelos países-membros, exatamente nas áreas em que atuavam as Comissões Nacionais. Pode-se dizer que, na prática, as Coordenações substituíram as Comissões, porém, nas últimas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores tem sido reiterada a necessidade de reativação das Comissões Nacionais Permanentes e Especiais.

Já com relação às Comissões Especiais da Região Amazônica, o Tratado estabelece o seguinte:

Conforme o Artigo XXIV do Tratado, foram criadas sete Comissões Especiais da Região Amazônica destinadas ao estudo de problemas e tópicos específicos. As Comissões agrupam instituições nacionais competentes de cada setor, criando uma ativa rede sub-regional de comunicação.

As Comissões Especiais foram divididas em quatro Coordenadorias:

- Saúde (Cesam) e Assuntos Indígenas (Ceaia)
- Meio Ambiente (Cemaa)
- Transportes, Infraestruturas e Comunicações (Ceticam) e Turismo (Cetura)
- Educação (Ceeda) e Ciência e Tecnologia (Cecta) (COMISSÕES ESPECIAIS DA AMAZÔNIA).

As características e atribuições de cada uma das Comissões Especiais da Amazônia estão disponíveis a seguir. A partir daí podemos notar que o TCA atribui funções específicas às Comissões Especiais, que pretendem atuar onde os Estados são incapazes de se fazerem presentes, gerando benefícios à população e defendendo a proteção ao meio ambiente.

Comissões Especiais da Amazônia

Estes órgãos estiveram até o início de 2003 sob a coordenação da Secretaria Pro Tempore (SPT) (Artigo XXII do Tratado). Este foi o instrumento mais considerado aos objetivos do Tratado à época de sua assinatura, por não criar uma burocracia e custos excessivos.

No entanto, a necessidade de criação de uma secretaria permanente já havia sido levantada nas Reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica e dos Ministros de Relações Exteriores desde o final dos anos 1980 (Torrecuso, 2004, p.61).

Em um nível maior de especificidade, sete comissões foram criadas ao longo do desenvolvimento do Tratado. A Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônica (CECTA) reuniu-se sete vezes desde sua criação, em 1988, nos anos de 1989, 1991, 1993, 1995, 1996, 1997 e 1999. A Comissão Especial de Saúde Amazônica (CESAM), de 1988, reuniu-se seis vezes desde sua criação, nos anos de 1988, 1991, 1993, 1995, 2001, e 2002. A Comissão Especial de Meio Ambiente Amazônico (CEMAA), criada em 1989, manteve encontros nos anos de 1989, 1991, 1993, 1995, 1996, 1998 e 1999. “Estas constituem as principais comissões do Tratado, por apresentarem maior frequência de reuniões e maior número de projetos implementados” (De La Torre, 2003 apud Torrecuso, 2004, p.61). A Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia (CEIA), de 1989, reuniu-se em 1989, 1991, 1993 e 1995. A Comissão Especial de Turismo da Amazônia (CETURA) e a Comissão Especial de Transportes, Infraestrutura e Comunicação da Amazônia (CETICAM), ambas de 1990, mantiveram reuniões em 1990, 1993, 1995 e 1997, e em 1991, 1993, 1995, e 1997, respectivamente. Por fim, a Comissão Especial de Educação Ambiental Amazônica (CEEDA), de 1995, reuniu-se apenas uma vez (De La Torre, 2003 apud Torrecuso, 2004, p.61).

Comissão Especial de Saúde (CESAM)

No Artigo VIII do Tratado, os países amazônicos decidiram promover a coordenação dos serviços de saúde em seus territórios amazônicos, adotando as medidas cabíveis para melhorar as condições de saúde da região e elaborar métodos para combater e evitar epidemias.

A CESAM foi criada em março de 1988, como um órgão de coordenação setorial, durante a III Reunião do Conselho de Co-

peração Amazônica. A CESAM já se reuniu quatro vezes, sendo a última em Lima, em junho de 1995.

Comissão Especial de Assuntos Indígenas (CEAIA)

A CEAIA foi criada durante a III Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA (Quito, Março de 1989) com a finalidade de concretizar o interesse regional pelas questões indígenas. Esta Comissão Especial se reuniu quatro vezes. A última reunião foi em Lima, em 1995.

Comissão Especial de Meio Ambiente (CEMAA)

Esta Comissão foi criada durante a III Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA (Quito, Março de 1989) para buscar objetivos comuns de proteção ambiental, bem como a utilização racional dos abundantes e variados recursos naturais amazônicos. Esta comissão já se reuniu cinco vezes; suas duas últimas Reuniões Ordinárias foram em Lim, em 1995, e em Santafé de Bogotá, em 1996.

Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações (CETICAM)

A IV Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica (Santafé de Bogotá, maio de 1990) criou a Comissão Especial de Transporte para a Amazônia (CETRAM). Posteriormente, a IV Reunião de Ministros de Relações Exteriores do TCA, realizada em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, em novembro de 1991, aprimorou sua área de abrangência, incluindo as questões de comunicações e infraestrutura e alterando seu nome para Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações (CETICAM).

Em termos gerais, os programas e projetos desta Comissão Especial visam criar estratégias para a promoção do transporte

em suas diferentes modalidades; preparar um planejamento geral e projetos em transporte fluvial no rio Amazonas para desenvolver o comércio e contribuir com o bem-estar da região; promover a criação de um sistema de transporte terrestre (estradas e ferrovias) e fomentar o transporte aéreo regional; facilitar as telecomunicações; realizar estudos prévios de viabilidade e estudos de viabilidade ou as passagens prioritárias interoceânicas e identificar alternativas intermodais de conexão entre as bacias dos rios Amazonas, Orinoco e Prata.

Comissão Especial de Turismo (CETURA)

A CETURA foi criada durante a IV Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica (Bogotá, maio de 1990) com a finalidade de estabelecer mecanismos adequados de cooperação para planejamento e criar a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do turismo na região amazônica. Esta Comissão já se reuniu três vezes; a última Reunião Ordinária foi em Lima, em junho de 1995.

Comissão Especial de Educação (CEEDA)

Na V Reunião de Ministros de Relações Exteriores do Tratado de Cooperação Amazônica, foram adotadas duas decisões associadas à educação: a Comissão Especial de Educação (CEEDA) foi criada como um mecanismo para avaliar as experiências e coordenar a elaboração de planos educacionais adaptados à realidade amazônica, para fomentar a educação e o treinamento dos recursos humanos na região amazônica, bem como o respeito pela identidade cultural de seus povos; também foi decidido um programa comum para promover a educação e a conscientização ambiental na escola e, para tanto, eles solicitaram à CEEDA que organizasse e convocasse um seminário regional, que deverá propor as diretrizes, o conteúdo e o escopo dos manuais para esse propósito.

Em 1997, a I Reunião Ordinária desta Comissão Especial, bem como o “Seminário Regional sobre Preparação de Manuais para um Programa Comum de Promoção da Educação e Conscientização Ambiental nas Escolas” foram realizados.

Comissão Especial de Ciência e Tecnologia (CECTA)

A CECTA foi criada durante a III Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica (Brasília, março de 1988). Dentre seus objetivos estão promover e supervisionar a execução de projetos regionais e outras atividades realizadas pelos países-membros do TCA nas áreas de ciência e tecnologia, bem como servir de mecanismo de obtenção de recursos financeiros de fontes internacionais e como coordenador da utilização desses recursos em programas regionais. Esta comissão já se reuniu cinco vezes; suas duas últimas reuniões ordinárias foram em Lima, em 1995, e em Iquitos, em 1996.

Nessas comissões, o Tratado e seus condôminos procuraram e exercitaram fórmulas de cooperação horizontal e de aproveitamento coletivo de programa que se materializaram a partir de fontes extrarregionais de financiamento. O resultado foi um extenso acervo de conhecimentos e experiências, postos à disposição dos planejadores e administradores (Gadelha, 2009, p.61).

O sistema de Comissões Especiais, entretanto, mostrou sérias insuficiências. Tornaram-se evidentes dificuldades de articulação no momento de implementar políticas e programas de maior escala, desenhados para funcionar de forma sincronizada e complementar, para além das fronteiras nacionais. A necessidade constante de captar recursos no plano internacional e o fluxo desigual de financiamento que se obteve ao longo dos anos afetaram tanto a continuidade de projetos encetados como o próprio funcionamento das comissões. Para algumas delas, não se mobilizaram meios na mesma medida que outras, cujos temas, –

como os de meio ambiente e saúde – gozavam de maior apelo ou maior interesse junto às esferas decisórias, quer nacionais, quer multilaterais (Gadelha, 2009).

Comissões Nacionais Permanentes (CNPs)

AS CNPs são as instâncias encarregadas de aplicar as disposições da OTCA em cada país-membro. Executam também as decisões adotadas pelas reuniões dos Chanceleres e pelo CCA. Suas estruturas organizacionais são adaptadas às realidades administrativas de cada Estado. A CNP brasileira foi criada por decreto presidencial, em novembro de 2002, abrange 14 Ministérios e órgãos governamentais e é coordenada pelo Diretor do Departamento da América do Sul II, Ministro Clemente de Lima Baena Soares. A última vez que ela se reuniu foi em 21 de agosto de 2009, para a apresentação do novo SGOTCA e relançamento dos trabalhos da CNP (Gadelha, 2009).

Cabe às CNPs coordenar as atividades pertinentes à aplicação, no território nacional, das disposições do Tratado; executar decisões adotadas pelas instâncias coletivas do Tratado; assessorar o Ministro das Relações Exteriores na tomada de decisões relativa à formulação das posições brasileiras nas reuniões de instâncias coletivas da OTCA; oferecer subsídios para a participação brasileira nas reuniões técnicas e de comissões especiais da OTCA; e estabelecer diálogo com instituições e entidades nacionais cujos objetivos e atividades possam trazer contribuição relevante para as questões de sua competência.

Processo decisório

O Tratado de Cooperação Amazônica estabeleceu em seus artigos que as decisões adotadas no nível regional seriam sempre regidas pelo princípio da unanimidade. Esta decisão, que exige a construção do consenso em todas as matérias e deliberações assumidas, é ne-

cessária em todas as instâncias decisórias e executivas do Tratado, a saber, a unanimidade é indispensável nas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores, nas Reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica, e nas decisões para instaurar Comissões Especiais. Segundo o artigo VVI do TCA:

As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os Artigos XX e XXI, requererão sempre o voto unânime dos Países-Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o Artigo XXIV requererão sempre o voto unânime dos países participantes.

O princípio da unanimidade gera uma série de implicações, tanto positivas como negativas. A seguir, procuraremos analisar algumas delas.

O engajamento no aperfeiçoamento dos processos de tomada de decisões no âmbito da OTCA é de grande importância para que se possa transformar a cooperação multilateral em instrumento de concretização e de otimização das estratégias estatais para o território amazônico, segundo a lógica de afirmação dos interesses dos países envolvidos e a busca pelo desenvolvimento sustentável. Por meio de uma OTCA atuante e moderna, será possível que os Estados amazônicos logrem, de maneira soberana e integrada, promover o desenvolvimento da região em benefício das sociedades locais (Simões, 2011, p.9).

Sem o instituto da unanimidade, dificilmente os países amazônicos concordariam em integrar uma Organização para cooperarem sobre território tão estratégico como a Amazônia. Particularmente o Brasil, detentor da maior parte da floresta e com características e dimensões dissonantes dos demais países, enfrentaria riscos de isolamento dentro da OTCA, já que por muito tempo foi acusado de ter pretensões hegemônicas sobre a região.

Em segundo lugar, a necessidade do consenso é base da existência do processo de cooperação. Os recursos naturais e os interesses geopolíticos abrangidos pela Amazônia envolvem de tal maneira a soberania dos Estados que não seriam passíveis de serem decididos por disputa de votos.

Dessa maneira, se, por um lado, é difícil alcançar consensos entre países que têm visões de integração, modelos de desenvolvimento e diretrizes ideológicas tão díspares quanto as nações amazônicas, por outro, não menos complexo, é imaginá-los cooperando em matéria estratégica sem contar com o poder de veto que o instituto da unanimidade lhes confere.

Orçamento

Dois pontos são essenciais para o debate sobre o orçamento disponível para a OTCA. O primeiro é o volume da contribuição dos países da região, que deve ser discutido levando em consideração a importância estratégica que a Amazônia tem para eles, a capacidade de cada um em contribuir, e os retornos que podem ser obtidos por meio de uma contribuição, ou investimento, mais expressivo. O segundo ponto a ser discutido é a autonomia da instituição frente aos financiamentos externos. Esta situação passou por diferentes fases, aparentemente sempre progredindo, de um alto nível de dependência, para uma dependência relativa e atualmente com perspectivas de autonomia crescente frente aos recursos externos. Estes dois pontos são fundamentais e procuraremos debatê-los a seguir.

O Quadro 1, fornecido pelo Diretor Executivo da OTCA, Carlos Aragon, mostra a contribuição financeira anual dos países-membros para a OTCA. Na primeira coluna estão os valores acordados na VI Reunião de Ministros de Relações Exteriores, ocorrida em Caracas, na Venezuela, em 2000, ou seja, antes do início das atividades da Secretaria Permanente. Já na segunda coluna, estão os valores acordados na X Reunião de Ministros das Relações Exteriores, ocorrida em Lima, no Peru, em 2010, onde os países-membros resolveram aumentar as contribuições para a Organização.

Quadro 2 – Contribuição financeira anual dos países-membros para a OTCA

Country	Contributions (Approved in VI MRE Meeting)	Contribution amount (Approved in the X MRE Meeting)
Bolívia	74.074,00	87.829,54
Brasil	398.860,00	678.062,00
Colômbia	182.336,00	255.270,40
Equador	74.074,00	87.829,54
Guyana	22.792,00	24.093,42
Peru	182.336,00	255.270,40
Suriname	22.792,00	24.093,42
Venezuela	182.336,00	255.270,40
Total	1.139.600,00	1.667.719,13

Fonte: OTCA.

A necessidade de aumento das quotas e contribuições financeiras dos países-membros foi agravada pela defasagem no poder de compra da instituição devido à inflação e as variações cambiais no período de 2000 a 2010. Na Resolução RES/X MRE-OTCA/4,⁶ por ocasião da X Reunião de Ministros das Relações Exteriores, era consenso entre os representantes que “urge dotar a Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica de um orçamento adequado, para cumprir os novos mandatos e atender às necessidades dos países-membros”. Assim, decidiram:

Que as quotas e contribuições financeiras anuais dos países-membros, nos valores estipulados em 1998 e adotados em 2000, sofreram uma sensível e marcada defasagem, que se traduziu na perda significativa de valor em decorrência de questões inflacionárias e da desvalorização da

6 Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/res_ministros/4_Res_X_MRE_4_cuotas_port.pdf>.

taxa de câmbio acima de 100%, limitando operacional e tecnicamente a atuação da Secretaria Permanente, sendo premente e imprescindível corrigir tal situação (RES/X MRE-OTCA/4, 2010).

É evidente que o acréscimo é positivo, mas é evidente da mesma maneira que o orçamento da OTCA está longe do patamar adequado perante os desafios e responsabilidades atribuídos a esta Organização. O valor de US\$ 1.667.719, cerca de um milhão, seiscentos e setenta mil dólares anuais, que dividido pelos doze meses do ano dá um resultado de cerca de 140 mil dólares mensais, não pode se comparar ao valor que a região amazônica possui para os oito países que a compõem.

Nesses parâmetros, as contribuições dos países-membros custeiam apenas os gastos operacionais da Secretaria Permanente, ou seja, a manutenção de sua sede, os salários de seu corpo funcional, e o alu-guel da residência do secretário-geral, que foi acordado entre as Partes.

Já por muitos anos, a defesa e a integração da Amazônia são apresentadas e reconhecidas como questões do mais elevado interesse nacional brasileiro, apesar da escassez, por parte do Estado, dos recursos necessários para colimar aqueles desígnios, situação que se reproduz nos países vizinhos. Efetivamente, há ainda um extenso caminho a ser percorrido para que os Estados Nacionais que integram a Amazônia possam, de fato, nela e em relação a ela exercer os atributos e prerrogativas que lhes são próprios (Costa Vaz, 2008, p.7).

Dessa maneira, os recursos disponibilizados pelos países amazônicos não possibilitam a contratação de consultores extras, conforme necessidades existentes, muito menos a realização dos inúmeros projetos temáticos que constam da Agenda Estratégica da Cooperação Amazônica. Para esta finalidade, a Organização depende, desde sua criação, da obtenção de recursos externos.

O exame do orçamento da OTCA revela escassez de recursos e significativa dependência de parcerias com agentes exógenos à região, des-tacadamente a Agência de promoção do desenvolvimento alemã GTZ (Gadelha, 2009, p.24).

No período atual, há indícios de que esta situação de dependência com relação a recursos externos e de influência dos financiadores nos projetos da OTCA parece estar começando a ser neutralizada e revertida. Em entrevista ao atual Diretor Administrativo da OTCA, Carlos Aragon, o mesmo destaca que na conjuntura atual, dentro do processo de relançamento da OTCA, orientado pela Agenda Estratégica da Cooperação Amazônica, os projetos executados atualmente não sofrem a influência dos agentes financiadores.

Ou seja, estes órgãos são informados desde o início que os recursos serão destinados para a execução do mandato político dos países amazônicos. Desta forma, os recursos disponibilizados pelos organismos de cooperação e financiamento buscados pela OTCA são aplicados na execução do ciclo de projetos determinado pela Organização, e tais organismos internacionais não interferem nas condições ou nos resultados esperados para cada projeto. Este ciclo de projetos é o que consta da Agenda Estratégica, tendo sido formulado por meio de negociação e consenso entre os Ministros das Relações Exteriores de todos os países amazônicos. Mesmo assim, a dependência de parceiros externos ainda reduz a autonomia da Organização. Isto porque a instituição deve aguardar a disponibilidade de recursos externos, ou se limitar a ela, para que coloque em prática o planejamento emanado das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores ou do Conselho de Cooperação Amazônica. Além disso, de acordo com Carlos Aragon, muitos projetos são apresentados e oferecidos à OTCA, mas, devido ao caráter político da instituição, subordinada as decisões regionais, tais projetos não podem ser viabilizados pela OTCA.

Os projetos elaborados em parceria desdobram-se em numerosos programas e propostas cujo teor amiúde não condiz com as prioridades dos países que compõem a Organização, de acordo com relatório de Grupo de Trabalho composto por diplomatas dos oito países-membros, de 28 de novembro de 2008, doravante chamado nesta dissertação de GT2008, que se encontra nos arquivos do DAS II / MRE (Gadelha, 2009, p.58).

Por estes motivos, um dos objetivos futuros para alcançar maior autonomia e adequação financeira da SP-OTCA é a criação de um fundo para a cooperação regional amazônica. Ou seja, a disponibilização, pelas Partes e/ou por organismos internacionais, de uma quantia significativa de recursos para ser aplicado neste fundo. A partir disto, os projetos da SP-OTCA poderiam ser custeados pela verba proveniente dos rendimentos deste fundo.

No âmbito da Agenda Estratégica, será necessário, além de continuar formulando projetos tecnicamente consistentes e viáveis com o apoio da Secretaria Permanente da OTCA, *identificar fontes de financiamento nacionais, regionais e internacionais*. Algumas iniciativas nacionais nesse campo certamente poderão ser colocadas à disposição dos países amazônicos com a ajuda da OTCA. É o caso, por exemplo, do *Fundo Amazônia*, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e composto por contribuições voluntárias internacionais. O objetivo é fornecer apoio financeiro não-reembolsável para projetos de prevenção e o combate ao desmatamento e também para a conservação e o uso sustentável das florestas no bioma amazônico do Brasil (Pires, 2011, p.8).

Vê-se nesse momento que o fundo brasileiro pode servir de estímulo e exemplo para pensarmos em instrumento semelhante adaptado às necessidades de todos os países amazônicos. Deve-se discutir a criação de um fundo para captar recursos e direcioná-los para projetos nos Estados membros com escopo mais amplo, de âmbito regional ou fronteiro, voltados não apenas para o controle e monitoramento, mas também para outros projetos e áreas mencionados na Agenda Estratégica. “O *know-how* do BNDES na administração do Fundo Amazônia poderá ser colocado à disposição da OTCA e dos Estados Membros” (Pires, 2011, p.11).

Portanto, a análise do Orçamento da OTCA, e consequentemente da cooperação amazônica, nos revela debilidades reais que limitam a capacidade de ação desta instituição na promoção da cooperação regional. As contribuições dos países-membros devem au-

mentar progressivamente, ao mesmo tempo em que a relação com os investidores externos deve ser cada vez mais autônoma, fortalecendo a premissa de que os recursos disponibilizados por tais agências serão utilizados exclusivamente para realização dos projetos deliberados conjuntamente pelos países amazônicos.

A atuação da OTCA de 2002 a 2007

Foi assinado, em 14 de dezembro de 2002, o Acordo de Sede da Organização. Após a criação da OTCA, foi designado como primeiro Secretário-Geral da Organização o Embaixador Sérgio Sanchez Ballivián, da Bolívia, na Reunião Extraordinária de Ministros de Relações Exteriores dos Países-Membros da OTCA, ocorrida em Brasília, em 6 de dezembro de 2002 (Amorim, 2003).

De acordo com Celso Amorim, nos primeiros meses de 2003, a OTCA avançou rapidamente no seu processo de consolidação como organismo internacional. Elaborou o Plano de Trabalho 2003-2005, tarefa pela qual contratou três consultores internacionais, financiados pela CAF, os quais estabeleceram estreita colaboração com os governos dos países-membros, por meio de suas respectivas Comissões Nacionais Permanentes, e definiram a estratégia de ação da OTCA nesse período fundacional (Amorim, 2003).

Outro avanço importante ocorrido no ano de 2003 foi a assinatura, por parte da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, e de minuta de portaria, designando os integrantes da Comissão Nacional Permanente do TCA no Brasil, composta de representantes de 13 Ministérios. Esta Comissão ficou responsável pela aplicação em território nacional das disposições do TCA e da execução das decisões adotadas pelas Reuniões de Ministros de Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica (Amorim, 2003).

Na sua formação inicial, o organograma diretivo da OTCA foi composto de: como Diretor Executivo assumiu o Embaixador boli-

viano, Mauricio Dorfler. Como Diretor Administrativo, o brasileiro Flávio Sottomayor. Como Coordenador de Meio Ambiente, assumiu o equatoriano Antonio Matamoros Burgo. Como Coordenador de Saúde, o colombiano Dr. Durfay Campiño Rodríguez. Na Coordenadoria de Transportes, Comunicação, Infraestrutura e Turismo, o cargo foi para o guianense Donald Sinclair. Na Coordenadoria de Assuntos Indígenas, assumiu o surinamês Jan Tawjoeram. E, na Coordenadoria de Ciência e Tecnologia, o cargo foi assumido pelo venezuelano Germán Gómez.

Nesta seção, daremos ênfase ao período que ficou sob a gestão de Rosalia Arteaga como Secretária Geral da OTCA, que foi a primeira SGOTCA eleita por todos os países amazônicos.

Durante o mandato da primeira Secretária-Geral eleita, a equatoriana Doutora Rosália Arteaga, essa institucionalização da OTCA traduziu-se na realização de três encontros de Chanceleres, seis reuniões do CCA e 39 da CCOOR. Além do fortalecimento organizacional, logrou-se maior projeção internacional da OTCA, captou-se expressivo volume de recursos para parcerias de cooperação, elaboraram-se o Plano Estratégico 2004-2012 e diversos projetos de cooperação nas diferentes áreas de atuação da OTCA (Gadelha, 2009, p.67).

O período sob a administração de Rosalia é reconhecido pela ampliação das atividades da OTCA no âmbito regional e pela projeção desta organização nos fóruns internacionais.

Outros aspectos que estão requerendo trabalho imediato e contínuo são a harmonização de posições em foros internacionais [...] Ainda dentro desta mesma área, a OTCA empenha-se na construção de mecanismos de diálogo e de consulta com a sociedade civil, tarefa nada fácil, mas indispensável, se tomarmos em consideração que a OTCA representa os governos, mas trabalha com os povos (Serrano, 2006, p.94).

Em artigo publicado por Rosalia destaca-se que:

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica está destinada a intervir, como de fato o faz, em diversos temas que se relacionam com

o diálogo político, as estratégias e programas regionais e algumas iniciativas e projetos de caráter supranacional, no contexto de um enfoque estratégico (Serrano, 2006, p.90-91).

No artigo de Serrano (2006), à época, Secretária-Geral da OTCA, afirma-se que uma das principais atividades institucionais da OTCA ocorre no sentido da cooperação desta com outras Organizações Internacionais.

A organização funciona como uma pequena central diretora de técnicos, peritos e funcionários, financiada pelas quotas que cada um dos países lhe paga com tal finalidade, gere outros recursos provenientes da cooperação internacional de organismos internacionais, países cooperantes, setor privados etc., e aspira a criar, com a ajuda dos governos dos países e das instâncias cooperantes, um fundo de desenvolvimento solidário para a Amazônia e, para isso, iniciou processo de consulta com a CAF (Serrano, 2006, p.98).

Serrano (2006), primeira Secretária-Geral da OTCA, publicou, por meio de um artigo, uma listagem parcial das atividades executadas e planejadas pela Organização. Além disto, a OTCA publica periodicamente Informes de Gestão¹¹, nos quais estão contidas resoluções, declarações, e atividades desempenhadas pela instituição. A publicação de Serrano (2006) oferece o seguinte quadro de atividades da OTCA em execução:

Quadro 3 – Projetos da SP-OTCA em execução

1. Projeto de Gestão Regional de Biodiversidade – BID.
2. Projeto de Uso Integrado e Sustentado dos Recursos Hídricos GEF/PNUMA - OEA.
3. Projeto de Uso Econômico da Biodiversidade – Unctad/Governo Holandês/GTZ/UNF.
4. Proposta de projeto de Conservação da Floresta Tropical Amazônica II – GTZ/BMZ.

5. Projetos Culturais “Prêmio OTCA” e “Descobrimdo a Amazônia: A OTCA e os Jovens Caminhos de Orellana” – Governos/Setor privado.
6. Validação de Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica - FAO.
7. Proposta de participação da sociedade civil na OTCA: Uicn/FLA – BID.
8. Prevenção e combate à contaminação por Mercúrio – Governos dos EUA.
9. Proposta de delimitação da região amazônica – IES-UE.

Fonte: Serrano (2006).

Na mesma obra encontramos o seguinte quadro de projetos da SP-OTCA em fase de preparação:

Quadro 4 – Projetos da SP-OTCA em fase de preparação

Prevenção e combate à contaminação por mercúrio – Governo dos EUA – EPA – UNEP – MMA/Brasil.
Estudo da viabilidade técnica, financeira e política para a constituição de um Fundo Solidário de Desenvolvimento – CAF.
Proposta de projeto na área da saúde – Opas.
Projeto Amazônia – Fundação Moore.
Projeto Regional para OIMT – Governance, monitoramento de cobertura florestal.
Programa de Áreas Protegidas; WWF – Cirad.
Programa Andes Amazônia – GTZ/Icraf.
Parques Transfronteiriços – KFW.
Aspectos econômicos para desenvolvimento sustentável e gerenciamento de terras indígenas – Governo dos Países Baixos.

Fonte: Serrano (2006).

Além destes dois quadros referentes a projetos específicos da OTCA em parceria com outras Organizações, o artigo de Rosalía Serrano (2006) ainda nos apresenta o Quadro 4, demonstrativo das alianças realizadas entre a SP-OTCA e outros organismos cooperantes.

Quadro 5 – Alianças entre a SP-OTCA e outros organismos cooperantes (anos 2004 e 2005)

Acordo OTCA - FAO. Gestão florestal integral, critérios e indicadores de sustentabilidade da Floresta Amazônica, “Processo de Tarapoto”	Brasília, 25 de maio de 2004
Memorandum de Entendimento OTCA – UNCTAD, para impulsionar o comércio sustentável e os investimentos em produtos e serviços da biodiversidade na região amazônica	São Paulo, 15 de junho de 2004
Carta de Entendimento OTCA – Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), para intercâmbio de informações e cooperação em atividades de interesse comum	Brasília, 30 de agosto de 2004
Convênio de Cooperação OTCA – Unamaz, reforço da rede de Universidades Amazônicas	Sta. Cruz de la Sierra, 21 de setembro de 2004
Memorandum de Entendimento OTCA – CAN	Lima, 29 de setembro de 2004
Carta de Entendimento OTCA – Ambi, sobre colaboração na realização da Expedição Andes-Amazonas	Brasília, 15 de outubro de 2005
Memorandum de Entendimento OTCA – Coica	Quito, 25 de outubro de 2004
Convênio de Cooperação OTCA – CAF, Elaboração de proposta de Fundo de Desenvolvimento Solidário	Caracas, 17 de janeiro de 2005
Acordo de Cooperação OTCA – OEA	Washington, 27 de janeiro de 2005
Acordo Quadro OTCA – OPS/OMS. Endemias. Vigilância Epidemiológica	Washington, 3 de fevereiro de 2005
Acordo de Cooperação OTCA – OEA, para execução dos recursos provenientes do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (Fmam/GEF), destinados a preparar e executar o projeto “Gestão Integrada e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na bacia do Rio Amazonas”	Bahia, 25 de junho de 2005

Convênio OTCA – BID, para promover a conservação e o aproveitamento sustentável da biodiversidade amazônica. Plano de ação regional para a biodiversidade	Washington, 25 de julho de 2005
---	---------------------------------

Fonte: OTCA 2006

A maior parte dos projetos da OTCA concentra-se na área de meio ambiente (46%) ou é voltada à própria existência do Tratado (fortalecimento institucional) e à execução de suas atividades (23%). Em menos quantidade, podem-se encontrar também projetos nas áreas indígena (11%) e tecnológica (8%). Os parceiros internacionais são principalmente países europeus (Finlândia e Holanda) e organismos (FAO, PNUD, OEA, Banco Mundial, WWF e GEF) (De La Torre, 2003 *apud* Torrecuso, 2004, p.63).

Como exemplo de projetos realizados, destaca-se o Programa Regional de planejamento e manejo de áreas protegidas da região amazônica, desenvolvido entre 1992 e 1996 em parceria com a União Europeia, que requereu financiamento de 4,3 milhões de euros. O projeto Fortalecimento de instituições indígenas locais, estudos de apoio à formulação de projetos, foi também desenvolvido entre 1992 e 1996, com recursos do FIDA (Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura) e da CAF (Cooperação Andina de Fomento), ao custo de 2 milhões de dólares. O funcionamento da Secretaria Pro Tempore foi objeto de cooperação com a Holanda e a FAO, entre os anos de 1989 e 1995 (De la Torre, 2003 *apud* Torrecuso, 2004, p.63).

Além destes, outra instituição que trabalha em coordenação com o TCA é o Programa de Cooperação e Transferência de Tecnologia para os Trópicos Sul-americanos (PROCITROPICOS), iniciativa resultante da conjugação de esforços das instituições de pesquisa agropecuária de sete países amazônicos (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela), que firmaram um convênio com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), e do apoio financeiro do BID e da União Europeia. O programa cumpriu a sua primeira fase, de 1991 a 1997, e foi renovado a partir de 1998 até o presente momento. Foi aprovada uma proposta

de vinculação entre PROCITROPICOS e os órgãos competentes do TCA, em especial a CECTA, para realização de atividade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico associados.⁷

Mais um exemplo de atividade de padronização exercida pelo Tratado, facilitando a intensificação da cooperação regional, é o longo estudo das condições de navegabilidade dos rios amazônicos, do qual resultou o regulamento geral de navegação comercial dos rios amazônicos internacionais. Embora o regulamento haja sido concluído, sua implementação não foi iniciada ainda por atrasos na legalização interna de suas conclusões (Torrecuso, 2004, p.64).

A comparação entre as deliberações emanadas dos principais órgãos do TCA e as atividades desenvolvidas no âmbito do Tratado reitera a conclusão de que muitos projetos e atividades são propostos, revelando um grande interesse em fazer avançar a cooperação amazônica, mas poucos vêm a ser executados (Torrecuso, 2004, p.65). Quanto ao posicionamento da OTCA em fóruns internacionais, Torrecuso argumenta que não foi percebido grande trabalho de articulação, pela análise das atas de reuniões do CCA e das RMRE, de posições com vistas à participação em fóruns internacionais, salvo com relação à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1992, a Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável em 1996 e uma das rodadas internacionais de negociação de Política Florestal⁸ (Torrecuso, 2004, p.65).

As Coordenadorias

As Coordenadorias surgiram com a criação da OTCA para dinamizar o tratamento das atividades e projetos temáticas da cooperação amazônica. Com o incremento de suas atividades e sua vinculação

7 TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA: MEMORIA INSTITUCIONAL, Caracas: Secretaria Pro Tempore de Venezuela, 2000, p.89.

8 TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA: MEMORIA INSTITUCIONAL, Caracas: Secretaria Pro Tempore de Venezuela, 2000, p.126-356.

direta com a Secretaria Permanente, as Coordenadorias praticamente substituíram as Comissões Especiais. Analisando estes fatos, Gadelha (2009) afirma que “o Tratado não sofreu alterações em sua estrutura institucional, houve, porém, sensível evolução na reflexão sobre o papel e funcionamento das suas instâncias executoras”.

As coordenadorias, na prática, substituíram as Comissões Especiais temáticas, cuja reativação já foi sugerida diversas vezes, inclusive pelo Brasil, que se ofereceu a sediar uma reunião da Comissão Especial de Meio Ambiente – CEMA em 2009, conforme ata da reunião do CCOOR de 10/12/08 (Gadelha, 2009, p.56).

O Plano Estratégico 2004-2012

O Plano Estratégico é um indício de que a institucionalização da OTCA dá início a uma nova fase no processo de cooperação entre os países amazônicos, marcada por uma dinâmica crescente da cooperação entre as Partes Contratantes, entre a OTCA e outras instituições internacionais e entre os órgãos da própria Organização. A interação entre os órgãos institucionais da OTCA pode produzir resultados positivos no tocante ao compartilhamento de informações, gerando maior coordenação entre os mesmos.

O Plano Estratégico 2004-2012 foi estruturado ao redor de quatro eixos estratégicos: Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis; Gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico; Integração e competitividade regional; e, Fortalecimento Institucional. Além dos quatro eixos estratégicos, a Matriz Lógica do Plano Estratégico também é composta de seis áreas programáticas⁹ e por quatro instrumentos operacionais.¹⁰

9 São elas: Água; Florestas/Solos e Áreas Naturais Protegidas; Diversidade Biológica, Biotecnologia e Biocomércio, Ordenamento Territorial, Assentamentos Humanos e Assuntos Indígenas; Infraestrutura Social, Saúde e Educação; e Infraestrutura de Transportes, Energia e Comunicações.

10 São eles: Planos Bianuais de Ação; Uso dos Sistemas de Informação Geo-Referen-

Como se pode notar, o referido Plano Estratégico é um documento com amplas pretensões. Por este motivo, estando próximo o final da vigência deste Plano, é indispensável uma análise sobre qual foi seu desempenho. O estudo de seus resultados como plano diretor das ações da OTCA é essencial para o conhecimento da dinâmica atual e de perspectivas futuras para o processo de cooperação entre os países amazônicos. Segundo Informe de Gestão da OTCA, como resultado da atuação coordenada desta instituição:

Espera-se maior ganho de visibilidade e reconhecimento institucional, convertendo a OTCA em uma organização de referência regional obrigatória para o desenvolvimento e financiamento das atividades de cooperação (OTCA, 2006, p.2).

A diversidade de desafios postos à OTCA levou a instituição a elaborar o Plano Estratégico 2004-2012. Este Plano aborda questões indispensáveis ao debate sobre a cooperação entre os países amazônicos, como os seguintes temas: Recursos Financeiros e Sustentabilidade Institucional, Redes Interinstitucionais e Cooperação Internacional. Além disto, o final do período de vigência deste plano está próximo, o que torna indispensável a realização de uma análise de seu desempenho, tanto para avaliar sua eficiência quanto para traçar perspectivas futuras.

O Plano Estratégico é uma proposta que pretende orientar o trabalho da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica em médio prazo, para o período 2004-2012. A abrangência do Plano Estratégico é bastante ampla. Por este motivo, apresento apenas algumas de suas características, já que uma análise detalhada do referido plano ultrapassa as possibilidades deste livro.

ciadas SIG; Coordenação com outros atores e iniciativas regionais; e, Informação, Documentação e Website, 11 Informe de Gestión. Síntesis 2004-2007; Informe de Gestión: noviembre de 2005 a octubre de 2006; Informe de Gestión: mayo de 2004 a octubre de 2005; Boletín OTCA 2005; entre outros.

Na perspectiva adotada aqui, o Plano Estratégico se configura como uma demonstração de que a institucionalização da OTCA dá início a uma nova fase no processo de integração regional impulsionado pelo TCA. Esta nova fase é marcada por uma dinâmica crescente da cooperação entre as Partes Contratantes, entre a OTCA e outras instituições internacionais e entre os mecanismos institucionais de atuação da própria Organização.

A interação entre os mecanismos institucionais da OTCA deve se processar de forma organizada. Por isso, uma das preocupações expressas no Plano Estratégico é:

Os novos desafios da Amazônia demandam da OTCA a elaboração de um Plano que estabeleça grandes eixos estratégicos que tenham correspondência com os diferentes mecanismos de decisão e gestão da organização, a fim de “ordenar” e dar “coerência” aos programas e projetos que a OTCA desenvolve e desenvolverá nos anos vindouros (Plano estratégico, 2004, p.20).

Desta forma, o Plano Estratégico 2004-2012 foi estruturado seguindo uma Matriz Lógica (Anexo IV) que estabelece o seguinte:

Do ponto de vista das responsabilidades da Secretaria Permanente, a seguinte matriz estabelece quatro eixos estratégicos, seis áreas programáticas de caráter transversal, os instrumentos operacionais e os espaços de intervenção, que resumem os consensos alcançados, que deverão orientar a SP/OTCA (idem, p.21).

As Áreas Programáticas são consideradas de caráter transversal porque segundo o Plano Estratégico:

Todas as ações da OTCA devem ter impacto sobre um ou mais dos eixos estratégicos, o que expressa o caráter transversal e o tratamento multissetorial que deve ser dado a todos os programas e/ou projetos, se quiserem ser consistentes com o paradigma do desenvolvimento sustentável (idem, p.21).

Portanto, as seis Áreas Programáticas são as seguintes:

- Água
- Florestas / Solos e Áreas Naturais Protegidas
- Diversidade Biológica, Biotecnologia e Biocomércio
- Ordenamento Territorial, Assentamentos Humanos e Assun-
tos Indígenas
- Infraestrutura Social; Saúde e Educação
- Infraestrutura de Transporte, Energia e Comunicações

Para desempenhar as atividades planejadas dentro dos Eixos Estratégicos e das Áreas Programáticas, o Plano Estratégico 2004-2012 utilizará os seguintes Instrumentos Operacionais:

Planos Bianuais de Ação (operacionais)

Uso dos Sistemas de Informação Geo-referenciada SIG – Análise de Mudança (Monitoramento, Avaliação e Relatórios)

Cooperação/coordenação com os outros atores e iniciativas regionais
Informação, Documentação e Website

Além da apresentação da Matriz Lógica que rege o Plano Estratégico 2004-2012, o documento trata também dos seguintes temas: Recursos Financeiros e Sustentabilidade Institucional, Redes Interinstitucionais, Cooperação Internacional, Fortalecimento das Comissões Nacionais Permanentes e das Comissões Especiais da Amazônia, e, por fim, da Composição das Comissões Nacionais Permanentes e das Comissões Especiais (Anexo V).

Como se pode ver, o Plano Estratégico, além de ser um trabalho amplo, trata de questões importantíssimas para o regionalismo amazônico. Portanto, sua matéria é essencial para o conhecimento da dinâmica atual do processo de cooperação amazônica.

A crise institucional de 2007 a 2009

No período de 2002 a 2007, a OTCA esteve sob a administração da Secretária-Geral equatoriana Rosalía Arteaga Serrano. Como primeira SG-OTCA eleita pelos oito países amazônicos, o período sob administração de Rosalía é reconhecido pela ampliação das atividades da OTCA no âmbito regional e pela projeção desta organização nos fóruns internacionais.

Porém, a fase de 2002 a 2009 foi marcada não só pela dinamização, mas também por uma crise institucional iniciada no período final do mandato. Algumas críticas faziam-se recorrentes quanto ao “estilo” da Secretária-Geral de conduzir a atuação da OTCA. Isso porque as competências atribuídas à instituição pelo Tratado exigem que as ações desta instituição estejam sempre subordinadas às deliberações conjuntas dos países amazônicos, representados nas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores. O que ocorria, e no caso gerava críticas, era a proatividade da Secretária-Geral, que, por vezes, agia com demasiado protagonismo nas tomadas de decisão e de representação internacional da OTCA. Esta postura resultava na dinamização de algumas atividades, mas, por outro lado, feria a legitimidade da instituição como representante unicamente do consenso entre os países amazônicos, portanto, sem autonomia institucional e decisória.

Assim, pode-se deduzir, por meio das entrevistas ao corpo funcional da OTCA, que um dos motivos da saída de Rosalía e da posterior crise institucional tenha sido esta postura proativa da Secretária-Geral, não condizente com a configuração da cooperação regional amazônica, marcada pelo multilateralismo. Cientes disto, tornam-se compreensivas e pertinentes as palavras de Pires (2011):

Um ponto a ressaltar nesse sentido é que a Organização, mais particularmente o Secretariado, deve continuar mantendo sua postura de animador e de colaborador, ou seja, de elo entre os países para a agenda comum, e nunca a de um agente à parte, acima ou abaixo dos demais (Pires, 2011, p.12).

Ao fim do mandato de Arteaga, em abril de 2007, a Chancelaria equatoriana apresentou um nome para a recondução ao cargo. A proposta foi aceita por Brasil, Peru, Guiana e Suriname, mas vetada pela Colômbia, que se justificou pela necessidade de alternância das nacionalidades à frente da Secretaria Permanente, já que Rosalia também era do Equador. Apresentaram-se, então, candidaturas do Peru, com apoio colombiano, e da Bolívia, incentivada pela Venezuela, mas ambas sem aceitação ampla. Na tentativa de uma solução, o Brasil lançou candidatura, a qual, sem obter consenso, foi retirada em 2008 (Gadelha, 2009).

Assim, o cargo de SGOTCA ficou vago de junho de 2007 a abril de 2008, e foi ocupado interinamente pelo Diretor Executivo, o colombiano Francisco Ruíz Marmolejo, visto que os países-membros não conseguiam chegar a um consenso em torno de um nome para a sucessão. De acordo com Gadelha (2009), o impasse acerca da eleição do SGOTCA, que durou cerca de dois anos, denota que, três décadas após a assinatura do TCA, a Organização enfrentava ainda sérias dificuldades de ordem política, financeira e institucional.

Diante das dificuldades em definir o ocupante do cargo de Secretário-Geral da OTCA, na XLVIII Reunião da Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR), em 16 de outubro de 2008, decidiu-se criar um Grupo de Trabalho (GT2008) para diagnosticar os principais problemas e apresentar sugestões para o melhor funcionamento da Organização. O Grupo de Trabalho constituído foi formado por diplomatas das Chancelarias dos oito países-membros, e incumbido de, em 45 dias:

- a) Realizar reuniões com os Coordenadores temáticos, com o propósito de avaliar a informação proporcionada por eles e definir as prioridades de cada Coordenadoria;
- b) Revisar a informação fornecida pelas Chancelarias dos países-membros a respeito de suas prioridades na região amazônica;
- c) Apresentar à CCOOR documento com a avaliação da informação proporcionada pelos Coordenadores de área e pelos países-membros;
- e, d) apresentar à CCOOR projeto de mecanismo para regular a relação entre a OTCA e a cooperação internacional (Gadelha, 2009, p.35).

Assim, dado o objetivo de avaliar a atuação institucional da OTCA, o GT 2008 elaborou as seguintes recomendações quanto à cada Coordenadoria temática e quanto à atuação da OTCA em fóruns internacionais.

Coordenadoria de Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo

Após encontro com o Coordenador de Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo, o guianense Donald Sinclair, o GT2008 relatou que as atividades dessa Coordenadoria concentravam-se na área de turismo, campo de especialização do Dr. Sinclair. O próprio coordenador demonstrou considerar mais apropriado a segmentação da Coordenadoria, cujo escopo seria excessivamente abrangente. O único Programa levado a cabo pela Coordenadoria à época era o Destino Amazônia 2009, relacionado a turismo. O Relatório final do GT2008 recomenda maior participação da OTCA no processo de integração física regional (Gadelha, 2009).

Coordenadoria de Meio Ambiente

Em encontro entre o GT2008 e o peruano Luiz Oliveiros, então responsável pela Coordenadoria de Meio Ambiente, constatou-se que esta era a Coordenadoria que tinha o maior número de projetos em execução, divididos em quatro áreas que, segundo o Coordenador, a OTCA abordava, quais sejam, florestas; recursos hídricos; biodiversidade e mudanças climáticas. O Dr. Oliveiros mencionou como problemas graves da Organização a falta de recursos humanos, a atuação independente de consultores externos, a demora dos países em se pronunciar sobre projetos e a falta de comunicação entre as coordenadorias (Gadelha, 2009, p.37).

Em agosto de 2011, ocorreu o Encontro de Coordenação da Agenda de Meio Ambiente na OTCA, em Brasília, que possibilitou

a discussão de temas como Rio+20, promover o diálogo entre os países nessa agenda e explorar temas de interesses e de cooperação. Eis uma iniciativa que deveria ser replicada, o que irá requerer interesse e franca participação das partes (Gadelha, 2009).

Coordenadoria de Assuntos Indígenas

O surinamês Jan Tawjoeram esclareceu que quando assumiu a Coordenadoria de Assuntos Indígenas não existia projeto algum ou atividade em andamento e que, desde então, logrou estabelecer canais de comunicação com todos os países, exceto o Peru, que não designara ponto focal para o tema. O Coordenador apontou como dificuldades a falta de recursos financeiros e humanos e a ineficiente comunicação interna da OTCA. O relatório final do GT2008 considerou que a Coordenadoria de Assuntos Indígenas tem sido a mais afetada pela escassez de recursos. É preciso captar novos fundos para as suas atividades (Gadelha, 2009).

Coordenadoria de Ciência, Educação e Tecnologia

O cargo de Coordenador de Ciência, Educação e Tecnologia está vago desde que o venezuelano Alirio Martinez deixou a OTCA, no início de 2008. Por essa razão, o GT2008 se reuniu com o SGOTCA interino, o colombiano Francisco Ruiz, que destacou o bom relacionamento com a rede de universidades amazônicas como um êxito da organização. O GT2008 considerou positiva essa relação, que, inclusive, permitiria a contratação de técnicos e consultores da própria região, comprometidos e familiarizados com as questões da Amazônia. O relatório final, contudo, classificou de insatisfatório o desempenho da Coordenadoria e aventou a possibilidade de fundi-la com outra Coordenadoria, de modo a garantir recursos compatíveis com a relevância de seu escopo (Gadelha, 2009).

Coordenadoria de Saúde

A partir da reunião com a Dra. Janette Aguirre, Coordenadora de Saúde, o GT2008 recomendou à CCOOR que uma abordagem integrada fosse impressa à atuação da OTCA, em detrimento de sua maneira setorial e estanque como temas transversais por natureza vinham sendo tratados. A escassez de recursos orçamentários dessa Coordenadoria, segundo o Grupo de Trabalho, iam de encontro ao grau de prioridade declarado pelos países à área de saúde (Gadelha, 2009).

OTCA e a Cooperação Internacional – Representatividade da OTCA – Consultores

No que toca à relação entre a OTCA e a cooperação internacional (tópico D), criticou-se o fato de consultores externos não se articularem devidamente com os Coordenadores e participarem de reuniões em fóruns internacionais representando a OTCA. De modo a conferir maior transparência e estimular novas parcerias, sugeriu-se: maior regulamentação no repasse de financiamentos à Secretaria Permanente e na contratação de consultores; participação tão somente de funcionários da Organização como representantes da OTCA em fóruns internacionais; tentativa de reduzir as assimetrias de recursos entre as Coordenadorias, por meio de uma “cota” negociada com os parceiros cooperantes, que seria destinada às áreas menos atendidas (Gadelha, 2009).

Participação da OTCA na discussão sobre Mudanças Climáticas e em fóruns internacionais

O GT2008, em seu relatório final, condenou a participação da Secretaria Permanente da OTCA na discussão sobre mudanças climáticas em fóruns internacionais, o que, na visão do Grupo de Trabalho, extrapolaria as funções do órgão. Embora houvesse um mandato genérico para o aprofundamento da questão no âmbito da

OTCA, emanado da declaração Ministerial de Iquitos, não haveria ainda uma posição comum que pudesse ser levada a outros foros (Gadelha, 2009, p.37).

Então, após a análise detalhada do funcionamento organizacional da OTCA, o Grupo de Trabalho fez as seguintes recomendações:

- a) eleger, em caráter de urgência, novo SGOTCA; b) cancelar todas as atividades da OTCA, salvo os projetos que disponham de recursos e que tenham respaldo nos acordos firmados pela OTCA com terceiros; c) instruir o SGOTCA interino a não iniciar quaisquer novas atividades sem a aprovação da CCOOR; d) solicitar à Secretaria Permanente uma relação de todos os consultores e funcionários que dependem da cooperação internacional, especialmente da GTZ; e) aprovar no CCA a redefinição da relação entre a OTCA e a cooperação internacional; f) reativar as Comissões Especiais da OTCA; g) reorganizar a estrutura atual da OTCA com vistas a aprimorar seu funcionamento, levando-se em consideração sua situação orçamentária; h) elaborar novo instrumento administrativo e financeiro; i) reformar o regulamento da Secretaria Permanente sobre o funcionamento das Coordenadorias; j) examinar a possibilidade de aumentar as contribuições anuais dos países, a fim de diminuir sua dependência de terceiros países (Gadelha, 2009, p.38).

Por sua vez, mostrando disposição em incorporar as resoluções e responder às deficiências institucionais levantadas, a CCOOR, em 10 de dezembro de 2008, decidiu que:

- a) até primeiro de março de 2009 os países deveriam eleger o novo SGOTCA (o Embaixador Manuel Picasso tomou posse em 23 de abril, o que, considerado o longo período de interinidade encerrado, foi próximo à data estipulada pela CCOOR); b) suspender qualquer novo projeto (de fato, não se iniciou nenhum projeto); c) suspender qualquer nova atividade onerosa (a proposição de iniciativas pela Secretaria Permanente cessou durante o período); d) determinar à Secretaria Permanente que apresentasse, em 15 dias, lista de todos os consultores e funcionários que prestavam serviços à OTCA e eram financiados pela cooperação internacional bem como proibi-los de representar a Organização em fóruns internacionais (a determinação foi atendida); e) reativar as Comissões Especiais da OTCA (o que ainda não ocorreu); f) determinar que

o GT2008 apresentasse, em 60 dias, proposta de nova estrutura funcional da OTCA (o que não ocorreu); g) solicitar a elaboração de um novo instrumento administrativo financeiro (o que deverá ocorrer sob a nova direção da Secretaria Permanente) (Gadelha, 2009, p.38-39).

A conclusão a que se chega com a análise destas dificuldades institucionais no processo de sucessão do cargo de SG-OTCA, é que foi realizado um esforço significativo para a manutenção e fortalecimento do multilateralismo como característica central do processo de cooperação entre os países amazônicos. Isto se deve a três motivos principais: a busca pela alternância entre os países na condução do cargo de Secretário-Geral; a instauração de um Grupo de Trabalho para apurar o desempenho e as dificuldades institucionais na atuação da OTCA; e, mais uma vez, a renovação do compromisso político dos países com a cooperação amazônica, à medida que houve participação direta dos Ministérios de Relações Exteriores na resolução do impasse e também houve a participação dos Chefes de Estado no processo de relançamento da OTCA como foro regional. No entanto, todas estas não deixam de ser ações diplomáticas, cujos reflexos práticos ainda precisam surtir efeito.

O processo sucessório

A duradoura interinidade da Secretaria-Geral (abril de 2007 a abril de 2009) reduziu a capacidade de atuação da OTCA, carente de representação adequada e em permanente situação de disputa pelo cargo. Por um lado, o Peru, primeiramente com o Embaixador Hernán Couturier (este com apoio colombiano) e posteriormente com o ex-Coordenador de Meio Ambiente Luiz Oliveiros, apresentou candidatura ao cargo. Por outro lado, a Bolívia lançou a Senadora María Esther Udaeta (MAS) como sua candidata, com apoio venezuelano. Diante do impasse, o Brasil tentou uma solução de compromisso, apresentando candidatura, que, obtendo apoio apenas de Equador e Guiana, foi retirada (Gadelha, 2009).

Assim, em 2 de março de 2009, um dia após o prazo que a CCOOR determinara para a eleição de um novo SGOTCA, a mesma Comissão realizou sua L Reunião, na qual foi aprovado um documento com vistas a acelerar o processo sucessório na OTCA. Dados os impasses na escolha do próximo Secretário, foi adotado um mecanismo bastante peculiar, imparcial e controverso ao mesmo tempo. Os países decidiram realizar um sorteio para determinar qual país indicaria o próximo SGOTCA. A partir de então, o ocupante do cargo seria definido por uma rotação determinada por ordem alfabética. O país sorteado teria um mês para anunciar o nome de sua escolha, “cuja aceitação prévia acordava-se entre todos os países-membros. Estipulava-se, ainda, que o SGOTCA abdicaria de postular sua reeleição, cabendo ao próximo país, por ordem alfabética, escolher o sucessor. Se algum dos países não quisesse indicar o SGOTCA ou não o fizesse no prazo de dois meses, caberia ao próximo fazê-lo” (Gadelha, 2009).

Na LI Reunião da CCOOR, realizada em 16 de março de 2009, realizou-se o sorteio do país que indicaria o novo SGOTCA. Brasil, país sede, e Colômbia, origem do SGOTCA que ocupara interinamente o cargo por dois anos, abstiveram-se de participar do pleito. O país sorteado foi o Peru, que, dentro do prazo, indicou o Embaixador Manuel Picasso Botto para ocupar o cargo. Este tomou posse no dia 23 de abril, mas só assumiu plenamente suas funções em 6 de julho de 2009. Segundo a Secretaria Permanente, o SGOTCA manteve encontros com diferentes autoridades do Brasil e dos demais países amazônicos, com a intenção de recolocar a OTCA na agenda política regional (Gadelha, 2009).

Em 31 de julho, de acordo com os arquivos do DAS II/MRE, o Embaixador Picasso reuniu-se com o Subsecretário-Geral da América do Sul, Embaixador Enio Cordeiro, no Itamaraty. Nesse encontro, falou-se sobre a necessidade de conferir à OTCA maior visibilidade, consoante a relevância da Organização e o grau de importância que lhe dispensa o MRE. Para essa finalidade, acordou-se conveniente que o novo SGOTCA apresentasse-se às autoridades brasileiras que lidam com os temas afetos à OTCA. Decidiu-se

também que as CNPs deveriam ser reativadas; a brasileira reuniu-se em 21 de agosto, quando o Embaixador Picasso se apresentou e expôs o programa de ação de sua gestão. Os dois Embaixadores concordaram que os Chanceleres amazônicos deveriam se reunir em breve – preferencialmente em 2012 –, o que não acontece desde 2005, quando da Reunião de Iquitos. Ainda de acordo com os arquivos do DAS II/MRE, o Brasil se ofereceu para sediar reunião presidencial, provavelmente em uma capital amazônica, em 2010 (Gadelha, 2009).

Em continuidade ao acordado entre os SGOTCA e SGAS, o Embaixador Picasso encontrou-se, em 31 de julho, com o Diretor da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, Ministro Marco Farani. Nessa ocasião, o Ministro Farani ofereceu apoio da Agência para a contratação de consultores, com vistas a reformular o Plano Estratégico 2004-2012 da OTCA, necessidade apresentada pelo SGOTCA. Segundo a Secretaria Permanente, o SGOTCA manteve encontros com diferentes autoridades do Brasil e dos demais países amazônicos, com a intenção de recolocar a OTCA na agenda política regional (Gadelha, 2009).

O relançamento da OTCA a partir de 2009

Na Declaração de Chefes de Estado sobre a OTCA adotada em Manaus, em 26 de novembro de 2009, os Chefes de Estado reafirmaram a urgência e importância do processo de relançamento da Organização em curso, por meio do fortalecimento de sua Secretaria Permanente, dispondo que os Ministros das Relações Exteriores adotem medidas tendentes a ações concretas para seu fortalecimento institucional visando cumprir os mandatos recebidos dos países-membros, incluindo uma solução definitiva para sua sede permanente. Diante de tantos desafios, em um momento no qual a Amazônia tem seu valor estratégico reafirmado nacional e mundialmente, a OTCA afigura-se como instituição-chave para

o Brasil defender seus interesses na região amazônica, por meio da cooperação multilateral (Gadelha, 2009).

O futuro da cooperação na Amazônia é seguir no caminho do fortalecimento do próprio TCA. Isso significa aproveitar-se e aprofundar o desenho da OTCA, fazendo com que essa continue a cumprir o seu papel de facilitação. [...] Um ponto a ressaltar nesse sentido é que a Organização, mais particularmente o Secretariado, deve continuar mantendo sua postura de animador e de colaborador, ou seja, de elo entre os países para a agenda comum, e nunca a de um agente à parte, acima ou abaixo dos demais (Pires, 2011, p.12).

Assim, o ano de 2009 marcaria o início de mais uma nova fase da cooperação regional amazônica. A fase de 2009 a 2014, também chamada de “revitalização da OTCA” tem como plano-diretor de suas ações a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, elaborada para os anos de 2010 a 2020, e que foi lançada na última reunião de Presidentes da OTCA, em Manaus, em 2009.

Em novembro de 2009, na cidade de Manaus, os chefes de Estados reunidos decidiram impulsionar a OTCA para uma nova fase, chegando a denominá-la como de “relançamento”. O mandato da Organização foi revisitado, após transcorridos 30 anos da instituição do Tratado. Destaca-se da Declaração de Manaus a decisão de que a Organização tenha um *papel renovado, moderno como fórum de cooperação, intercâmbio, conhecimento e proteção conjunta para fazer frente aos novos e complexos desafios internacionais que se apresentam* (Declaração de Manaus, OTCA, 2009 *apud* Pires, 2011).

Mais uma vez a saída encontrada para os impasses da cooperação amazônica foi declarar a renovação do compromisso político dos países com a articulação regional. Porém, a problemática continua a mesma, a de que é necessário que o desejo dos países no relançamento da OTCA seja traduzido em ações concretas. Esse parece ser o desafio que cabe a várias instâncias, especialmente às Comissões Nacionais Permanentes, responsáveis pela implantação em âmbito

local dos acordos firmados no âmbito regional. É preciso que elas sejam “empoderadas internamente, para que tenham condições de atuar em favor da tradução dos compromissos e obrigações do Tratado e possam orientar as negociações dentro da Organização” (Pires, 2011, p.12).

Vimos, portanto, que a OTCA vem aumentando seu grau de atividade institucional desde sua criação, buscando uma postura atenta e participativa no cenário internacional. Há razões para pensar que a Amazônia terá um papel ainda mais importante do que já tem e, por este motivo, a OTCA está destinada a representar uma função de relevância, não somente na região, como no mundo inteiro. Sem dúvida, a OTCA poderia inspirar e liderar iniciativas mais aprofundadas de desenvolvimento e cooperação, incluindo a todos os países amazônicos e com resultados que alcancem as carentes populações amazônicas com melhorias em sua qualidade de vida. No entanto, para que isto seja conseguido, aponta Costa-Filho (2002), é necessário que a capacidade institucional da OTCA ofereça resultados ágeis, concretos e eficientes. As instituições e organizações que interagem no espaço amazônico, em especial a OTCA, devem ser organismos dinâmicos, aptos para seguir a evolução dos tempos, com capacidade para readequar-se a cada circunstância e contexto, e adaptar-se permanentemente com as mudanças mais amplas que esta complexa realidade impõe.

A Declaração dos Chefes de Estado sobre a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, publicada no dia 26 de novembro de 2009, é uma demonstração de que a Organização e suas Partes Contratantes estão empenhadas no fortalecimento institucional do processo cooperação amazônica. Desta declaração salientamos os seguintes pontos:

Os Chefes de Estado dos Países-Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), reunidos na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, em 26 de novembro de 2009, por ocasião da reunião prévia à Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas:

Afirmando sua determinação de impulsionar a consolidação de áreas de interesse comum para a cooperação entre os Estados-Membros da OTCA, como uma contribuição ao fortalecimento da unidade sul-americana, no exercício do pleno respeito à soberania.

Reconhecendo ser o desenvolvimento sustentável da Amazônia uma prioridade, por meio de uma administração integral, participativa, compartilhada e equitativa, como forma de dar uma resposta autônoma e soberana aos desafios ambientais atuais, levando em consideração os efeitos da crise financeira internacional.

1. Dar à OTCA um papel renovado e moderno como fórum de cooperação, intercâmbio, conhecimento e projeção conjunta para fazer frente aos novos e complexos desafios internacionais que se apresentam.

[...]

6. Reafirmar a importância de que os Países Membros estabeleçam ou reativem as Comissões Nacionais Permanentes, de acordo com o artigo 23 do Tratado de Cooperação Amazônica, como instâncias responsáveis pela execução das decisões emanadas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores (Declaração, 2009).

Há razões para pensar que a Amazônia terá um papel ainda mais importante do que já tem e, por este motivo, a OTCA, segundo Serrano (2006), está destinada a representar uma função de relevância, não somente na região, como no mundo inteiro. Sem dúvida, a OTCA poderia inspirar e liderar iniciativas mais aprofundadas de desenvolvimento e cooperação, incluindo todos países amazônicos. No entanto, para que isto seja conseguido, aponta Costa-Filho (2002), é necessário que a capacidade institucional da OTCA ofereça resultados ágeis, concretos e eficientes. As instituições e organizações que integram no espaço amazônico, em especial a OTCA, devem ser organismos dinâmicos de natureza histórica, aptos para seguir a evolução dos tempos, com capacidade para readequar-se a cada circunstância e contexto, e adaptar-se permanentemente com as mudanças mais amplas que esta complexa realidade impõe.

De acordo com as informações obtidas por meio de entrevistas ao corpo funcional da OTCA, em abril de 2012, a Agenda Estratégica e o novo momento de “revitalização da OTCA” representam um au-

mento da capacidade negociadora entre os países amazônicos, entre suas representações diplomáticas e a OTCA, além da reconstrução da legitimidade desta instituição como fórum de articulação de posicionamentos e coordenação de ações políticas entre os países da região. Estes processos são resultado dos problemas enfrentados e do acúmulo de experiências, que, conjugados, possibilitaram que os países decidissem oferecer novo impulso à cooperação regional, tendo como elemento norteador a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica.

Diferentemente do que ocorreu na implementação do Plano Estratégico 2004-2012, que foi o plano diretor das ações da OTCA no período de 2002 a 2009, a nova Agenda Estratégica é um documento negociado politicamente, ponto a ponto, entre todos os países amazônicos, membros da Organização. Esta característica confere total legitimidade ao documento como guia de atuação da OTCA, pois representa o alcance do consenso entre os países da região. Assim, as atividades realizadas por meio da execução da Agenda Estratégica ocorrerão, em tese, em conformidade com o mandato político que os países-membros conferem à Organização.

Exatamente por expressar os anseios conjuntos dos países da região amazônica, a nova fase de revitalização amparada pela Agenda Estratégica, parece oferecer novo fôlego ao esforço conjunto dos países amazônicos. Neste sentido, a Agenda Estratégica pode vir a dinamizar a execução local de projetos acordados regionalmente, já que as diretrizes para tanto já foram estabelecidas e o que resta é captar os recursos para realizar as atividades estabelecidas consensualmente. Se assim for, talvez possamos estar diante de um novo e promissor momento para a cooperação regional na Amazônia. Como se sabe, a realidade apresenta dificuldades antigas e novas, as quais o planejamento nem sempre é capaz de superar. Não é pertinente ainda analisar a eficácia da Agenda Estratégica e, desta nova fase declarada de “revitalização da OTCA”, apenas nos cabe apontar suas diferenças e potencialidades em relação aos períodos anteriores.

A Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica

A Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica foi aprovada na X Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA, realizada em Lima, em novembro de 2010. A Agenda Estratégica inclui visão, missão e objetivos estratégicos da OTCA a partir de dois eixos de abordagem transversal: i) conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis; ii) desenvolvimento sustentável e social (promoção de qualidade de vida dos habitantes regionais). Estabelece, ademais, o papel e as diretrizes de atuação da Secretaria Permanente, o ciclo de projetos da OTCA, a estrutura institucional para a gestão da agenda e as distintas modalidades de financiamento consideradas (Simões, 2011 e Becker, 2011).

Embora a cooperação amazônica envolva esforços em variadas e complexas áreas, conforme se depreende a simples leitura das áreas cobertas pela Agenda Estratégica, é possível identificar um tripé fundamental do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Esse tripé é formado por três pilares sem os quais será muito difícil avançar em outras áreas: a) o fortalecimento institucional aliado à mobilização de recursos financeiros adequados para os projetos prioritários; b) as ações de inclusão social e combate à pobreza extrema e à miséria; c) o fomento da ciência, tecnologia e inovação (Simões, 2011, p.9-10).

Além disso, a Agenda Estratégica apresenta uma abordagem temática que integra diversos âmbitos do TCA, tais como: florestas; recursos hídricos; gestão, monitoramento e controle de espécies de fauna e flora ameaçadas; áreas protegidas; uso sustentável da biodiversidade e promoção do biocomércio; assuntos indígenas; gestão do conhecimento e intercâmbio de informações; gestão regional de saúde; infraestrutura e transporte; navegação comercial; turismo; e temas como desenvolvimento regional, mudança climática e energia (Simões, 2011).

A nova agenda estratégica aprovada em Lima estabelece um horizonte de oito anos. Conta com a visão comum sobre a Amazônia (al-

cançar o desenvolvimento sustentável...), a visão de futuro (tornar a OTCA em referência em matéria de cooperação regional e destaque para a própria Amazônia) e configura a missão do organismo como *fórum permanente de cooperação, intercâmbio e conhecimento a fim de diminuir as assimetrias regionais...* Para a secretaria permanente da Organização, são estabelecidos papéis de articulação, facilitação, coordenação, gestão de apoio à cooperação, geração de informação regional e promoção de ações. São traçados seis objetivos estratégicos para o período, e todos se referem ora à conservação ou ao uso sustentável, ora à valorização das culturas e respeito aos modos de vida das populações (Pires, 2011, p.4).

De acordo com Pires (2011) a Agenda Estratégica atribui notória atenção ao tema das florestas. Para ele, além de ser o primeiro entre os subtemas, neste quesito a Agenda estabelece um conjunto amplo de atividades de curto, médio e longo prazos.

A preocupação central é dotar as florestas da Amazônia de reconhecimento como ativo ambiental. As ações previstas foram em torno de promover ou estimular a participação social, o financiamento, a avaliação econômica e ambiental das florestas e sua inserção nas contas nacionais, o reflorestamento, a conservação ambiental, e a recuperação de áreas degradadas e a cooperação visando combater o corte ilegal e os incêndios florestais. No curto prazo, está estabelecida a atividade de monitorar a cobertura florestal e promover o controle florestal, pontos críticos quando se fala de floresta amazônica (Pires, 2011, p.4).

Evidentemente que todo esse subtema associado a florestas é de interesse ímpar para o lado brasileiro. A recente experiência brasileira voltada tanto para a redução do desmatamento quanto para a valorização do ativo florestal traz insumos para o aprimoramento da cooperação amazônica. Isso é essencialmente claro nos aspectos de monitoramento e controle do desmatamento (Pires, 2011, p.4).

A autora Bertha Becker (2011), ao analisar o conteúdo da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica afirma que:

Os dois eixos transversais, na verdade, confundem-se em um só. Porque a conservação e uso sustentável dos recursos se faz como prático do processo de desenvolvimento sustentável; e porque o desenvolvimento sustentável envolve a dimensão econômica assim como a social e a ambiental. Por sua vez, a extensa agenda temática setorial carece de eixos aglutinadores, permanecendo como uma listagem de difícil articulação (Becker, 2011, p.9).

Isto em vista, a autora busca contribuir metodologicamente para as atividades da Agenda, apontando que:

Uma alternativa metodológica possível seria adequar a agenda setorial à territorial, geográfica, utilizada como base para o modelo de desenvolvimento sustentável proposto¹¹ [...] Temas prioritários e combinações diversas serão priorizadas para as diferentes unidades espaciais, de acordo com suas particularidades e necessidades. Uma quarta unidade – a andina – deverá ser incorporada ao modelo, assim como os impactos amazônicos continentais da nova infraestrutura em construção (Becker, 2011, p.9).

O esforço realizado pela autora é o de que os formuladores de políticas nacionais e regionais na Amazônia levem em consideração as contribuições científico-tecnológicas do zoneamento ecológico-econômico ao elaborarem projetos e executarem atividades para o desenvolvimento sustentável amazônico. Em suma, a autora demonstra que a Amazônia possui três macrorregiões, a floresta de transição, a floresta aberta e a floresta densa, ou coração florestal. Além disso, deve-se considerar também o cerrado, que interage com a parte sul da Amazônia, e os Andes, que interagem com a parte leste do bioma. Para cada uma dessas regiões, a autora destaca a importância de organizar as atividades de forma compatível com as características geoecológicas e com seus respectivos potenciais econômicos.

11 O modelo de desenvolvimento sustentável proposto por Becker (2011) encontra-se debatido neste capítulo, em que discutimos “parâmetros regionais para o desenvolvimento sustentável amazônico”.

Se temos por objetivos inserir-nos nas correntes mais dinâmicas do comércio internacional, ampliar nossa participação nos fluxos de investimentos, fomentar a exportação de bens e serviços que incorporam tecnologia de ponta, não resta dúvida que a região é a plataforma natural para ganhar escala e fomentar nossa competitividade. O crescimento e desenvolvimento de nossa região, portanto, é parte de nosso próprio projeto nacional de desenvolvimento, de nosso projeto de inserção na economia mundial e de busca de mecanismos de governança globais mais representativos e equilibrados (Simões, 2011, p.12).

Por estes motivos, a autora afirma que já foi proposta uma revolução científico-tecnológica para a Amazônia, endossada pela Academia Brasileira de Ciência (apud Becker, 2011), porém:

A Amazônia, a brasileira e a continental, padece de alguns males historicamente herdados, expressos na dificuldade de conter o crescimento à custa da incorporação de mais terra e mais recursos naturais, a dificuldade de fazer cumprir as leis, a dissociação entre planejamento e CT/I, e a ausência de um quadro institucional adequado, entre muitos outros. Políticas de desenvolvimento formuladas segundo a hegemônica “lógica administrativa” têm como resultado a fragmentação e setorialização de planos e projetos. Este parece ser o caso da OTCA [grifo meu] (Becker, 2011, p.9-10).

Reforçando seus argumentos, Becker (2011) aponta que é urgente e necessária a introdução da questão da escala nas análises, ou seja, entre os grandes problemas da governabilidade e da cooperação regional está a “inexistência de uma escala espacial e temporal fixa adequada para governar ecossistemas, impondo-se o reconhecimento da natureza multiescalar dos problemas e das instituições”. Segundo ela, os resultados de interesses comuns dependem da articulação entre escalas, “razão pela qual as redes tem papel primordial na efetividade das instituições na medida em que são elas que articulam as escalas” (Becker, 2011).

Por fim, a autora sugere três arranjos institucionais coletivos “passíveis de planejamento para atuação na Amazônia, os quais transcreveremos abaixo:

1. *Instituto do Coração Florestal Amazônico* na forma de um arranjo institucional envolvendo MCT, IPEA, centros de pesquisa e universidades nacionais e regionais, DEFESA, BNDES, centros de pesquisa de empresas atuantes na região e organizações sociais (de produtores, trabalhadores e comunidades nativas). Este *think thank* estratégico deve ter como missão prioritária, revendo a PNDR, o PAS e o MACROZEE,¹² propor um modelo territorializado de desenvolvimento para o Coração Florestal, envolvendo inovações na produção, na logística e na questão urbana, e também servir de fórum para sua crítica e validação.

2. *Parque Tecnológico Florestal* com a função de aprofundar o conhecimento sobre a diversidade e conceber novos produtos abrigando centros de pesquisa de empresas, e dar suporte a novos empreendimentos a partir de incubadoras. Na Amazônia cabe ainda a esses Parques conceber inovações incrementais para aproveitamento da biodiversidade em Áreas Protegidas e comunidades extrativistas em geral, promovendo um modelo de economia florestal em cadeias produtivas, apontando novas formas de organização e escalas para a Reforma Agrária e novas metodologias para os Territórios da Cidadania. Este novo arranjo institucional envolve em rede colaborativa a Secretaria de Inclusão Social do MCT, a FIOCRUZ, o Instituto Butantã, o IBAMA/ICMBIO, a Embrapa, os campi universitários interiorizados e o CBA. Um Parque Tecnológico do Cerrado é também primordial.

3. *Madeiramazon*. Empresa estatal criada com a finalidade de coordenar as atividades do extrativismo madeireiro na Amazônia Legal e sustar o desflorestamento desordenado mediante solução adequada de áreas passíveis de concessão de exploração e manejo, áreas para reflorestamento e promoção de iniciativas para a industrialização avançada da madeira.

12 Respectivamente, Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, Plano Amazônia Sustentável e Macro Zoneamento Ecológico Econômico.

Hoje, estão em execução relevantes programas como o Sistema de Vigilância Ambiental da Amazônia e o Programa OTCA Biodiversidade, ambos com apoio do BID; e o Programa Regional Amazônia, com financiamento das Agências de Fomento de Alemanha e Holanda. Outros projetos prioritários estão sendo elaborados, como o de Gestão de Recursos Hídricos, com financiamento do Fundo Mundial para o Meio Ambiente – GEF (Global Environmental Facility), e o de Monitoramento da Cobertura Florestal, que conta com apoio da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), e consiste na capacitação de técnicos de todos os países para a implementação dos sistemas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE de monitoramento de desmatamento, incluindo a transferência da tecnologia brasileira, como o sistema de informática denominado TerraAmazon (Simões, 2011, p.9).

Como procurei esclarecer, e de acordo com o que me foi informado pelas entrevistas com o atual corpo funcional da OTCA, a Agenda Estratégica e o novo momento de “revitalização da OTCA” representam um aumento da capacidade negociadora entre os países amazônicos, entre suas representações diplomáticas e a OTCA, além da reconstrução da legitimidade desta instituição como fórum de articulação de posicionamentos e coordenação de ações políticas entre os países da região. Estes processos resultam tanto dos problemas enfrentados e superados quanto do acúmulo de experiências, que, conjugados, possibilitaram que os países decidissem corretamente oferecer novo impulso à cooperação regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É tarefa muito difícil conseguir alcançar conclusões enfáticas na análise de organizações recentes, como é o caso da OTCA, com apenas dez anos de existência. Foi por este motivo que optei por estudar a trajetória do processo de cooperação entre os países amazônicos desde a assinatura do Tratado até o momento atual. Para cumprir esta tarefa, o esforço foi para responder algumas perguntas centrais, como: qual é o nível real de cooperação entre os países amazônicos? O processo político e os meios institucionais criados foram ou são eficientes para promover a cooperação? Se sim, quais são os resultados mais produtivos deste processo? Se não, por que a cooperação entre os países da região amazônica não apresenta avanços contundentes? Que resultados podem ser esperados da cooperação regional entre os países da Amazônia?

Conclui-se, assim, que dois lados devem ser analisados para responder tais perguntas. O primeiro é que há continuidade do diálogo e do esforço de coordenação regional desde 1978, e, portanto, há trinta e cinco anos. Este é um indício de sucesso na consolidação de um canal de diálogo e articulação regional. Ou seja, a iniciativa de cooperação amazônica teve êxito em instituir mecanismos políticos,

e posteriormente institucionais, que ampliaram os contatos e negociações diplomáticas entre os países da região.

Todavia, o outro lado a ser analisado nos revela que esta dinamização política não foi acompanhada por um nível satisfatório de execução de projetos e ações cooperativas capazes de gerar resultados sensíveis para a preservação ambiental, a melhoria da qualidade de vida das populações amazônicas, enfim, para a promoção do desenvolvimento sustentável regional. Entre as principais dificuldades estão as deficiências de recursos financeiros, humanos, e tecnológicos que não conferem autonomia à instituição, dado o limitado quadro de funcionários e pesquisadores dedicados exclusivamente ao processo de cooperação. Além disso, um agravante significativo é a falta de prioridade política direcionada à Amazônia e ao meio ambiente nas políticas interna e externa dos países da região.

Porém, entre estes dois polos, o positivo e o negativo, foi identificada uma série de questões intermediárias de grande importância para a compreensão do processo. Como visto anteriormente, o TCA foi eficiente na consecução de seus objetivos geopolíticos iniciais, à medida que contribuiu para afastar a possibilidade de intervenção externa na governança da região amazônica, e também intensificou os contatos diplomáticos entre os países da região. Contudo, as dificuldades se tornam evidentes quando se analisa a efetividade desta articulação regional.

Considero que os entraves executivos identificados estão relacionados às principais características estruturais da cooperação amazônica, que foram estabelecidas pelo Tratado e são mantidas até hoje: o processo decisório, baseado na exigência de unanimidade nas votações; e a configuração política, identificada com fundamentos multilaterais, como a necessidade de construção do consenso nos processos de tomada de decisão, a indivisibilidade de condutas e a reciprocidade difusa.

Assim, a dinâmica da cooperação amazônica está subordinada a constantes processos de consulta política por meio das vias diplomáticas tradicionais, que, como se sabe, são altamente formais, burocratizadas, e, portanto, lentas. Outro entrave executivo decorrente desta configuração é que as resoluções tendem a reproduzir o mínimo denominador comum, já que o poder de veto individual

viabiliza a aprovação apenas de medidas que não desagradem aos interesses de nenhuma das partes envolvidas. Trata-se de um entrave compreensível, já que dificilmente os países amazônicos concordariam em integrar um acordo sobre território tão estratégico como a Amazônia, sem a possibilidade de recurso à sua soberania, que o princípio da unanimidade confere. Mas, também reside neste fato um dos motivos pelos quais a cooperação regional amazônica apresenta poucos resultados concretos.

Devido a esta configuração, é preciso entender que a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica é uma instituição cuja competência é executar os mandados políticos que emanam das instâncias decisórias da cooperação interestatal dos países amazônicos. Portanto, não se trata de uma instituição de caráter transnacional com autonomia para elaborar e executar projetos e ações, mas sim de um órgão intergovernamental, diretamente vinculado às deliberações acordadas entre as Partes.

Além disso, outro fator extremamente limitante no processo de cooperação amazônica é o orçamento disponibilizado pelos países-membros. A quantia de US\$ 1.667.719,00, que dividida pelos doze meses do ano dá um resultado de cerca de 140 mil dólares mensais, não pode ser comparada ao valor que a região amazônica possui para os oito países que a compõem. Nesses parâmetros, as contribuições dos países-membros cobrem apenas os custos operacionais da Secretaria Permanente, ou seja, a manutenção de sua sede, os salários de seu corpo funcional, e o aluguel da residência do Secretário-Geral, que foi acordado entre as Partes. Os recursos disponibilizados pelos países amazônicos não possibilitam a contratação de mais funcionários com dedicação exclusiva, de consultores externos, muito menos a realização dos inúmeros projetos temáticos que constam da Agenda Estratégica da Cooperação Amazônica. Para esta finalidade, a Organização depende, desde sua criação, da obtenção de recursos externos.

Pode-se notar, portanto, que a cooperação amazônica é bem definida, e por vezes limitada, pelo seu caráter defensivo, visando garantir a soberania política e territorial dos países amazônicos.

Todavia, este caráter não abrange a totalidade dos objetivos regionais comuns. A amplitude de temas abordada no Tratado e a evolução dos debates socioambientais exigem dos Estados amazônicos uma capacidade executiva que ultrapasse o âmbito das declarações políticas de compromisso.

Cabe a ressalva de que, pelas informações disponíveis no site oficial desta instituição, é evidente que a OTCA executa diversas atividades, projetos, promove relações interinstitucionais, seminários temáticos etc. Merece destaque a interligação promovida pela OTCA entre órgãos governamentais relevantes dos países-membros, especialmente entre seus Ministérios de Meio Ambiente. Em caráter específico, também se deve ressaltar o projeto de Monitoramento do Desflorestamento na região Pan-Amazônica, por meio de iniciativas de compartilhamento de tecnologia, bem como a iniciativa de elaborar uma agenda regional de Proteção dos Povos Indígenas em Isolamento Voluntário e Contato Inicial.

Entretanto, o conhecimento destes projetos não é divulgado amplamente para a comunidade acadêmica, negligenciando, assim, suas possíveis contribuições. Além disto, a maioria dos projetos estabelecidos ainda parece restrita a avanços institucionais, políticos e, assim, os seus resultados não se refletem diretamente na melhoria da qualidade de vida de suas populações, ou na proteção ambiental mais efetiva da região. Sem conseguir escapar do âmbito normativo-propositivo, a cooperação regional amazônica demanda uma ampliação exponencial dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos disponíveis para que possa transbordar da alta cúpula diplomática para o território empírico. É por motivos como estes que a alcunha de “letra-morta” é erroneamente atribuída ao TCA.

Portanto, a materialização e o aumento das atividades promovidas pela cooperação multilateral amazônica são condições indispensáveis para que a dinâmica política regional possa acompanhar o ritmo intenso dos regimes e instituições internacionais voltadas para geração de políticas e execução de projetos para o meio ambiente amazônico. A continuidade dos entraves executivos no processo de cooperação amazônica pode deixar a região

comprometida a políticas internacionais formuladas e executadas sem a participação da OTCA como referência regional obrigatória, a exemplo do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+).

Em suma, o orçamento limitado com dependência de recursos externos, a estrutura organizacional e a inatividade dos mecanismos de atuação da OTCA comprometem a capacidade efetiva desta instituição em favorecer a cooperação entre seus membros por meio da execução de projetos, do favorecimento à produção científica e do aumento no grau de relacionamento entre os diversos atores da região. Assim, foi encontrada uma convergência entre as abordagens de Antiquera (2006) e de Silva (2008). Na leitura destes autores, a transformação do Tratado de Cooperação Amazônica em Organização reflete alguns avanços alcançados pelos Estados-membros, especialmente do Brasil, na construção de um arranjo institucional estratégico e conveniente. Este arranjo tem sido estratégico na afirmação da soberania dos Estados e na incorporação do princípio do desenvolvimento sustentável. Porém, do ponto de vista da eficácia institucional na execução de projetos e na capacidade de influência na burocracia interna dos governos amazônicos, a situação de baixa efetividade da OTCA parece conveniente por refletir a carência de interesse político real dos Estados.

Todavia, após o período de crise institucional, vivenciado de 2007 a 2009, os Presidentes dos países amazônicos, amparados pela avaliação de seus respectivos Ministérios de Relações Exteriores, decidiram mais uma vez pelo relançamento e revitalização da OTCA, declarando o renovado interesse em dotar a OTCA de maior competência institucional através do reforço político conferido à Agenda Estratégica da Cooperação Amazônica.

Por meio desta agenda, negociada por seus chanceleres, os países amazônicos estabeleceram as diretrizes de atuação da OTCA, que não poderão ser influenciadas pelos ocupantes dos cargos da Secretaria Permanente, principal problema verificado na gestão de 2002 a 2007, muitos menos poderão ser influenciadas pelos interesses dos organismos que decidirem cooperar

financeiramente com a OTCA. Estes deverão aceitar, desde o início, que seus recursos não serão utilizados para atender ou subsidiar seus interesses, mas sim para implementar as decisões tomadas consensualmente pelos países amazônicos.

Até o presente momento, estes Estados amazônicos não disponibilizaram volume satisfatório de recursos financeiros, não ampliaram o quadro funcional da OTCA, promovendo a contratação de funcionários e consultores capacitados para subsidiar o processo, não estabeleceram um programa de pesquisas ou convênio direto com as instituições de pesquisas existentes. Como agravante, soma-se que a sede da OTCA, em Brasília, possui sérias limitações físicas, com Coordenadorias Temáticas, como as de Meio Ambiente e Saúde, dividindo uma pequena sala entre si, assim como Ciência, Tecnologia e Educação dividem espaço com Infraestrutura, Transporte, Comunicação e Turismo, ao passo que a Coordenadoria de Assuntos Indígenas dispõe de um espaço físico extremamente reduzido.

Dadas estas limitações, é necessário chamar a atenção para o enorme número de instituições ambientalistas, estatais e não-governamentais, engajadas na execução de projetos de desenvolvimento para a Amazônia. Muitas destas organizações certamente seriam favorecidas pelo compartilhamento de informações na construção de ações conjuntas. A OTCA deve se inserir nessa dinâmica de cooperação e exercer um papel coerente com sua representatividade legitimada por todos os Estados amazônicos.

O avanço das atividades de cooperação amazônica é necessário e urgente para que a dinâmica política regional possa acompanhar o ritmo intenso e acelerado dos regimes e instituições internacionais voltadas para geração de políticas multilaterais para o meio ambiente. A continuidade dos entraves executivos no processo de cooperação amazônica pode deixar a região comprometida e submissa a políticas internacionais formuladas e implementadas por agentes externos à região. Além, é claro, de manter abertos os caminhos para a degradação florestal amazônica que se apresenta como um perigo iminente para a estabilidade ecológica de todo o planeta.

Portanto, diversos elementos dão suporte à comprovação da hipótese inicial levantada, de que os países amazônicos fortaleceram a busca pela cooperação, principalmente desde 2002, entretanto, com a criação da OTCA, a concretização dos interesses regionais comuns ainda demanda maior comprometimento político e maior eficiência institucional. Isto se dá por que o engajamento político dos países amazônicos, leia-se a disponibilização de recursos técnicos, financeiros e humanos no processo de cooperação, é muito deficitário com relação às capacidades e necessidades reais destes países.

REFERÊNCIAS

- ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Revista Lua Nova*, n.47, p.201-252. 1999.
- ALVES, J. A. L. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.
- AMAYO ZEVALLOS, E. Da Amazônia ao pacífico cruzando os Andes. Interesses envolvidos na construção de uma estrada, especialmente dos Estados Unidos e Japão. *Revista do Instituto de Estudos Avançados – USP*, n.17, p.117-169, jan.-abr. 1993.
- AMORIM, C. OTCA: instrumento de cooperação na Amazônia. In: *Cooperação e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2003.
- ANTIQUERA, D. C. “A Amazônica e a Política Externa Brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)”. Dissertação de Mestrado, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/Unicamp/PUC-SP). 2006. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000393638>>. Acesso em: 12 set. 2009.
- AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In: BALDWIN, D. A. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Chapter 4. Columbia University Press: Nova Iorque, 1993.

- BARROS-PLATIAU, A. F. et al. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.47, n.2. Brasília, 2004.
- BECKER, B. K. A organização dos programas para a Amazônia da Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério de Ciência e Tecnologia. On-line. 2005. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/hotsites/cd_berthabecker/pdf/2011-nt_inovacoes_inst_cti_para_amazonas.pdf>. Acesso em 15 out. 2012.
- BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do III Milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- _____. Articulando o complexo urbano e o complexo verde na Amazônia. In: BECKER, B.K.; COSTA, F. A.; COSTA W. M. (Org.). *Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições*. Brasília: CGEE, v.1, p.39-86, 2009a.
- _____. Ciência, tecnologia e inovação: condição do desenvolvimento sustentável da Amazônia, In: 4ª CNCTI, Sessão Plenária 1: Desenvolvimento Sustentável. Brasil: MCT. 2009b.
- _____. Macrozoneamento ecológico econômico da Amazônia Legal. Brasília: MMA, On-line. 2010. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/hotsites/cd_berthabecker/pdf/2010-4cncti.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.
- _____. Organização de um modelo sustentável para a Amazônia – a OTCA e o futuro da cooperação amazônica. Fundação Alexandre Gusmão, FUNAG. 2011. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/images/stories/PDF/Organizacao_de_um_Modelo_Sustentavel_para_a_Amaznia.pdf>. Acesso em 02 ago. 2012.
- CAPORASO, J. A. International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organizations* 46, p.599-632, 1992.
- CERVO, A. L. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- CONSELHO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=14>>. Acesso em: 03 jun. 2009.
- COMISSÕES ESPECIAIS DA AMAZÔNIA. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=15>>. Acesso em: 03 jun. 2009.
- COMISSÕES NACIONAIS PERMANENTES. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=16>>. Acesso em: 03 jun. 2009.

- COSTA-FILHO, A. H. *A Amazônia às vésperas da OTCA*. Ministério das Relações Exteriores – DAM II. Brasília, 2002.
- COSTAVAZ, A.; SANTOS, H. E. A.; MOREIRA, F. K. *Amazônia: discursos e realidades*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2008.
- _____. *Política externa e Cooperação Amazônica. 60 Anos Política Externa*. IV SEMINÁRIO NACIONAL. Brasília, 1993.
- DA CRUZ, M. A. C. M. L. “A política externa como instrumento da autonomia e do desenvolvimento nacionais: uma análise comparada das experiências do Brasil e do Peru, 1974-1980, e de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica”. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília: Brasília, 1989.
- DECLARAÇÃO DE MANAUS SOBRE A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 1992. Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/presidentes/II_REUNIoN_DE_LOS_PRESIDENTES_ESP.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2011.
- DECLARAÇÃO DOS CHEFES DE ESTADOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/noticias/noticia.php?idNoticia=2748&tipoN=12>>. Acesso em: 28 nov. 2009.
- DECLARACIÓN DE LA III REUNIÓN DE LOS MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE 1989. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=1061>>. Acesso em: 10 nov. 2009.
- DE LA TORRE, L. C. *Contribuciones para La definición de una propuesta de trabajo técnico para la Organización del Tratado de Cooperación Amazônica: periodo 2004-2005*. Brasília: Secretaria Permanente de la OTCA, 2003.
- DEUSDARÁ-FILHO, R.; ZERBINI, N. J. *Crêterios e indicadores para a sustentabilidade da floresta amazônica: o Processo e Tarapoto*. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2001.
- DOMINGUES, L. F. O Tratado de Cooperação Amazônica e sua repercussão no processo de integração/cooperação dos países-membros na expressão de sua soberania frente à ameaça internacional. *Revista Jurídica*, v.8, n.78, p.68-72. Brasília, 2006.
- FEARNSHIDE, P. M. “As mudanças climáticas globais e a Floresta Amazônica”. In: LAGO, A. A. C. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

- GADELHA, H. M. "A OTCA na política externa brasileira: interesse minguate ou utilidade crescente?" Dissertação de Mestrado em Diplomacia – Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco. Brasília: 2009.
- GRIECO, J. M. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, v.42, n.3, p.485-507. The MIT Press, 1988.
- HAAS, P. Do regimes matter? Epistemic communities and mediterranean pollution control. *International Organization*, v.43, Issue 3, 1989.
- HAAS, P. M.; KEOHANE, R.; LEVY, M. (Orgs.). *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: MIT Press, 1993.
- HERZ, M. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Dados*, v.40, n.2. Rio de Janeiro. 1997.
- HERZ, M., HOFFMANN, A. R. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.
- ISA. Instituto Socioambiental. Almanaque Brasil Socioambiental. ISA: São Paulo: 2007. KEOHANE, R. O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, R. O. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Westview Press, 1989.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and Interdependence*. Nova Iorque. Longman. 2001.
- KILCA, M. V. "Intervenção Ecológica (?): uma análise de risco para os países signatários da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica". Dissertação de Mestrado em Integração Latino-americana, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, RS, 2006.
- KRASNER, S. D. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- LAFER, C. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- LAFER, C. *Discurso no Seminário Rio+10*. Rio de Janeiro, 25 jun. 2002.
- LAGO, A. A. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG, 2007.
- LEIS, H. R.; D'AMATO, J. L. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez Editora. 1995.

- LEIS, H. R. *O Labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia, 1996.
- _____. Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. In: Vários autores. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez Editora, 1998.
- LE PRESTRE, P. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora Senac, 2000.
- MACEDO, M. V. A. *Vida e morte na Amazônia indígena: as invasões madeireiras e os povos Ashaninka*. Rio Branco-AC: Edufac, 2009.
- MAIO, M. C.; OLIVEIRA, N. S. “O projeto de criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica e as Ciências Sociais no contexto do Desenvolvimento Sustentável”. In: *Cadernos Adenauer X*, n.4. Amazônia e Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- MARIANO, K. L. P. *Nova visão das teorias de integração regional. Um modelo para a América Latina*. Banco de pesquisas CEDEC (Disponível em: <<http://www.cedec.org.br>>). Acesso em: 07 out. 2011.
- MATTOS, A. M. Pacto Amazônico – Cooperação e Integração. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n.53, 1981.
- MATTOS, C. M. . *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. 1980.
- MILANI, C. Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n.53, p.289-303, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a07v21n53.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2012.
- MILNER, H. International theories of cooperation: strengths and weaknesses. In: *World Politics*, n.44, v.2, 1992.
- MILNER, H. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.
- MIYAMOTO, S. “Amazônia, meio ambiente e política externa brasileira”. *Ideias*, ano 13, v.12, n.1, p.281-308, 2006.
- MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Processo de Tarapoto sobre Critérios e Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica: Validação de 15 Indicadores Priorizados de Sustentabilidade da Floresta Amazônica. Brasília – DF. Relatório Final do Projeto FAO/TCP/RLA 3007(A) – Brasil. Brasília, 2006.
- MONTENEGRO, M. *Política externa e cooperação amazônica: a negociação do Tratado de Cooperação Amazônica*. IV SEMINÁRIO NACIONAL – Brasília, 1993.
- MORGENTHAU, H. J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OKAMURA, A. K. ; OLIVEIRA LIMA, R. N.; ARAUJO, F. E. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: Integrar é preciso! Centro de Estudos Estratégicos, 2007. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/portaallee/arquivos/organizacao_do_tratado_de_cooperacao_amazonica_integrar_e_preciso_maj_espinola_nov_07.pdf>. Acesso em: 10 set. 2010.
- OLIVEIRA, A. B. “Tratado de Cooperação Amazônica como instrumento de segurança hemisférica e de desenvolvimento econômico-social da região amazônica”. Monografia apresentada ao Colégio Interamericano de Defesa, Curso superior de Defesa Hemisférica. Washington, DC. 2007.
- OYE, K. (Org.) *Cooperation under anarchy*. Princeton University Press, 1986.
- PIEDRA-CALDERON, A. F. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a consolidação do processo de integração regional sul-americana. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.
- PIMENTA, F. J. M. *The Treaty for Amazonian Cooperation: An Analysis of the Brazilian Proposal in the Light of Brazil's Regional and International Constraints*. George Washington University, 1982.
- PIRES, M. O. *A OTCA e o futuro da cooperação amazônica no tema florestal: caminhos para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável na região*. FUNAG. 2011. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/images/stories/PDF/Texto_otca_final.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2012.
- PROCÓPIO, A.. *A OTCA e o multilateralismo Amazônico*. Disponível em: <<http://ilas.cass.cn/old/waiwanglatin/duiwaijiaoliu/Braziljiaoshou.doc>>. 2005. Acesso em: 22 abr. 2011.
- QUIROGA, A. A. *La OTCA, algunas claves de su evolución histórica*. Relatório de Consultoria, Brasília, julho de 2003. Obra citada no Plano Estratégico 2004-2012.
- QUIROGA, A. A.; MARCOVITCH, J. *Lineamentos estratégicos para La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica – OTCA*. Brasília: Secretaria Permanente de la OTCA, 2003.
- RAMOS, B. O. “A cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil”. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006.

- RIBEIRO, W. C. Cooperação Internacional. In: *Almanaque Brasil Socioambiental*. São Paulo, Instituto Socioambiental. 2007.
- RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto. 2005.
- RICUPERO, R. O Tratado de Cooperação Amazônica. *Rev. Inf. Legisl.* Ano 21, n.81, jan./mar. Brasília, 1984.
- RICUPERO, R. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- RICUPERO, R. Rio+20 e Amazônia. *Folha de São Paulo*, 2 abr. 2012.
- RITTBERGER, V.; ZANGL, B. International Organization. *Polity, Politics and Policies*. Palgrave Macmillan, 2006.
- RODRIGUES, A. M. C. *A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como consequência de um direito internacional latinoamericano*. Conferência Internacional Sobre Universalismo e Regionalismo no Direito Internacional: desafios e perspectivas para a cooperação e resolução de conflitos. International Law Students Association, Belo Horizonte, 2008.
- ROMÁN, M. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Department of Government, Uppsala University, 1998.
- RUGGIE, J. G. *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.
- SANT'ANNA, F. M. "Cooperação internacional e gestão transfronteiriça da água na Amazônia". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- SERRANO, R. A. Por uma urgente integração da Amazônia. *Folha de São Paulo*, Coluna Opinião. São Paulo, 25 nov. 2005.
- _____. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA): um desafio permanente. In: *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política / Projeto Raúl Prebisch*, n.4 (abr. -jun. 2006). Brasília: Projeto Raúl Prebisch. 2006.
- SILVA, A. C. S. "Uma abordagem neo-institucionalista sobre a atuação do Tratado de Cooperação Amazônica na Amazônia continental". Monografia apresentada ao IX Curso de Especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, UnB. Brasília, 2008.
- SILVA, M. I. C. "Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002)". Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Campinas: 2004.
- SILVEIRA, E. D. da. *Direito socioambiental: Tratado de Cooperação Amazônica*. Curitiba: Juruá, 2005.

- SIMÕES, A. J. F. Amazônia e Desenvolvimento Sustentável: a importância da cooperação entre os países amazônicos. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/images/stories/PDF/Artigo_Simoes_FUNAG_Amazonia.pdf>. FUNAG, 2011>. Acesso em: 02 ago. 2012.
- SORIA, C. Desarrollos de Política Ambiental em Chile, Ecuador y Peru. In: *Derecho y ambiente: nuevas estimativas y proyecciones*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Peru, 2001.
- TORRECUSO, P. *Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2004.
- VIEIRA, Anna de Soledade. “Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para a compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro”. *Ciência da Informação*, 21 (1), pp. 7 - 13, Brasília, 1992.
- VIGEVANI, T.; SCANTIMBURGO, A. L. Meio ambiente e relações internacionais. In: SIMONETTI, M. C. L. (Org.). *A (in)sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.
- VIOLA, E. A Globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. In: *O agronegócio do Mercosul e sua inserção na economia mundial*, Foz do Iguaçu 1998. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2011.
- VIOLA, E.; LEIS, H. R. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Editora Cortez. 1998.
- VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.17, n.50, 2002.
- ZEVALLLOS, E. A. Da Amazônia ao pacífico cruzando os Andes. Interesses envolvidos na construção de uma estrada, especialmente dos Estados Unidos e Japão. *Estudos Avançados. Revista do Instituto de Estudos Avançados – USP*, n.17, jan.-abr., p.117-169. 1993.
- _____(Org.). *A Amazônia e o Pacífico Latino-Americano e sua importância para o Brasil*. Araraquara, SP: Cultura Acadêmica Editora. 2009.

Entrevistas

- ALENJANDRO A. GORDILLO – Secretário-Geral da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Entrevista concedida em 4 abr. 2012, Sede da Secretaria Permanente – SP/

OTCA, Brasília-DF.

MAURÍCIO DORFLER – Diretor Executivo da OTCA. Entrevista concedida em 4 abr. 2012, Sede da Secretaria Permanente – SP/OTCA, Brasília-DF.

CARLOS ARAGON – Diretor Administrativo da OTCA. Entrevista concedida em 4 abr. 2012, Sede da Secretaria Permanente – SP/OTCA, Brasília-DF.

ANTONIO MATAMOROS – Coordenador de Meio Ambiente da OTCA. Entrevista concedida em 3 de abr. 2012, Sede da Secretaria Permanente – SP/OTCA, Brasília-DF.

ANTONIO RESTREPO – Coordenador de Saúde da OTCA. Entrevista concedida em 3 abr. 2012, Sede da Secretaria Permanente – SP/OTCA, Brasília-DF.

GERMÁN GÓMEZ – Coordenador de Ciência, Tecnologia e Educação da OTCA. Entrevista concedida em 3 abr. 2012, Sede da Secretaria Permanente – SP/OTCA, Brasília-DF.

JAN TAWJOERAM – Coordenador de Assuntos Indígenas da OTCA. Entrevista concedida em 3 abr. 2012, Sede da Secretaria Permanente – SP/OTCA, Brasília-DF.

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 23,7 x 42,5 paicas

Tipologia: Horley Old Style 10,5/14

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral

Arlete Quaresma

