

# Integração e Cooperação na América do Sul: o caso da OTCA

Avanço de investigação em curso

Globalização, Integração Regional e Sub-regional

Alberto Teixeira da Silva  
Universidade Federal do Pará, Brasil  
alberts@superig.com.br

## Resumo

Processos de integração e governança na direção do desenvolvimento duradouro, fundado na eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica, constituem desafios emblemáticos na agenda do multilateralismo sul-americano e a Amazônia tem uma posição singular na nova geopolítica de sustentabilidade continental e mundial. Inúmeras experiências de governança ambiental regional têm se projetado como alternativas para mitigar os impactos gerados pelo crescimento econômico, na perspectiva de adequar um padrão de desenvolvimento que seja guiado por indicadores mais equitativos. A criação da OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) surge como possibilidade de integração regional e segurança ambiental no contexto dos blocos transnacionais latino-americanos, diante das pressões endógenas e exógenas de gestão eficiente, democrática e sustentável da maior fronteira de recursos naturais do planeta.

**Palavras-chave:** Governança; América do Sul; Cooperação Amazônica.

## Introdução

A Amazônia constitui fronteira ecogeopolítica de dimensões continentais. Comporta territórios vitais em termos de recursos naturais, inestimável patrimônio de culturas e diversidade biológica (*sociobiodiversidade*), além de abrigo singular da maior bacia hidrográfica do planeta. Contudo, representa a face dramática da modernidade periférica e marginal, pela histórica depredação de seus bens econômicos, sociais e ecológicos, refletindo no coração da produção capitalista subdesenvolvida, paradoxos, crises e oportunidades. A degradação ambiental acelerada está comprometendo de forma radical a sustentação da biosfera e capacidade de suporte dos ecossistemas, gerando um cenário de riscos e ameaças que coloca em cheque o modelo hegemônico de progresso e felicidade.

O padrão atual de desenvolvimento baseado na racionalidade econômico-instrumental mostra-se claramente insustentável. Arena de infindáveis conflitos (fundiários, urbanos), paraíso da grilagem de terras e do desmatamento no bojo da ocupação selvagem e desordenada, a Amazônia tem a possibilidade de contrariar o cenário da destruição com aproveitamento inteligente, racional e democrático das incalculáveis riquezas que armazena, sobretudo para usufruto de seus habitantes.

As acelerações da globalização multidimensional nos últimos tempos têm produzido um conjunto de mudanças e arranjos institucionais nos diversos espaços geográficos do globo terrestre. Na América do Sul, as transformações recentes apontam para esforços de intensificação dos blocos regionais de integração e governança das múltiplas agendas de desenvolvimento. A preocupação com a importância dos biomas tropicais e o papel estratégico da Amazônia Continental<sup>1</sup>, no contexto da economia global e do desenvolvimento tecnológico contemporâneo, sobretudo nas últimas décadas, em

---

<sup>1</sup> Também denominada de Amazônia sul-americana, Pan-Amazônia ou Amazônia Internacional, integra oito países – Brasil, Bolívia, Colômbia, Peru, Equador, Suriname, Guiana, Venezuela e o território da Guiana Francesa.

razão do agravamento da crise ecológica mundial e o reconhecimento de que o desafio do desenvolvimento sustentável é buscar a harmonia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, pois ambos fazem parte da mesma agenda (WORLD BANK, 1992), têm criado um cenário favorável entre países que compartilham a soberania desta região, no sentido de propor ações coletivas de gestão integrada dessa vasta e ainda desconhecida região, que maximizem potencialidades e valoração de capital natural e social.

Traduzindo a vontade de consumir um *pacto amazônico*, a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, postulou à necessidade de fundar as bases de um desenvolvimento regional integrado, com crescimento econômico e preservação ambiental; que possibilitaria a integração física e administração de problemas comuns dos países da bacia amazônica. A partir de 1995, no calor dos grandes debates sobre deterioração ambiental global, percepção dos riscos trazidos pela modernidade através da noção de progresso material ilimitado e, sobretudo, o esgotamento de um estilo de desenvolvimento que tem se revelado ecologicamente depredador, socialmente perverso e politicamente injusto (GUIMARÃES, 1992), emergem as condições políticas para a criação da OTCA.

A partir de 2003, estrutura-se efetivamente como Secretaria Permanente sediada em Brasília – SP-OTCA. Ao lado de outros blocos de integração das Américas – Comunidade Andina (CAN), Mercado Comum do Sul (Mercosul), Comunidade do Caribe (Caricom), Associação Latino-americana de integração (Aladi) e a construção da Comunidade Sul-americana das Nações; a OTCA vem tentando superar diferenças culturais e históricas, no sentido de buscar formas adequadas de gerenciamento da maior porção de diversidade biológica e cultural do mundo.

Este trabalho compõe-se de três partes. A primeira mostra a importância da Amazônia e os gigantescos desafios colocados pela crise ambiental diante dos processos emergentes de integração e cooperação. No segundo momento são apresentados os antecedentes históricos e as trajetórias derivadas, da qual emerge o Tratado de Cooperação da Amazônia. A parte final tem como foco a retomada do Tratado, através da configuração da OTCA e os desafios contemporâneos da governança transnacional forjados num contexto periférico e subdesenvolvido das sociedades latino-americanas. Busca-se tencionar esses desafios à luz do conceito policêntrico de governança, que implica fundamentalmente na democratização das iniciativas públicas, multiplicidade de agendas e ambiente multifacetado de atores - “*stakeholders*”. Como hipótese, formula-se a seguinte questão: será que existe suficiente reconhecimento das interdependências e assimetrias entre os países amazônicos e a conseqüente vontade político-institucional para a cooperação no coração ecológico do planeta? A resposta é que a Amazônia tem sofrido sucessivas derrotas com a globalização e amargado frustrações com as iniciativas de cooperação regional. É imperioso que os poderes constituídos e a esfera pública no sentido amplo, reconheçam a imensa dívida social, econômica e ecológica com as populações mais pobres e vulneráveis dessa região.

### **Amazônia e os desafios da crise ambiental sul-americana no contexto da governança global**

Refletir sobre a Amazônia é sempre um grande desafio, como a imensidão de suas culturas, águas e florestas. Desde os primórdios, uma multiplicidade de olhares, visões, racionalidades, apropriações, encantos e desencantos; descortinam os vários significados desta região dos trópicos úmidos. Como observou Oliveira (1994), a Amazônia é plural e complexa para ser decifrada com uma única ‘chave-mestra’, diante dos sistemas dinâmicos que circundam e envolvem diferentes e díspares realidades e lógicas. Ao contrário de noções correntes e ilusórias como ‘vazio demográfico’, ‘pulmão do mundo’, ‘natureza intocada’; mistificações e reducionismos já tão criticados (AB’SABER, 1992; BENCHIMOL, 1992; KITAMURA, 1994 GONÇALVES, 2001), a Amazônia faz parte da história do capitalismo na fronteira da periferia subdesenvolvida.

Por sua privilegiada geografia, estruturas geológicas, diversidade sociocultural (*sociodiversidade*) e detentora de inestimável patrimônio de florestas (*biodiversidade*), recantos

ecoturísticos, jazidas minerais e mananciais de água doce: bens absolutamente vitais na aurora do novo século (*commodities do futuro*); a Amazônia - megabioma que desafia saberes milenares e a ciência moderna, diante das potencialidades e serviços que pode disponibilizar – biotecnologia, seqüestro de carbono, ciclos hidroquímicos, dentre outros (FEARNSIDE, 1996; KITAMURA, 1997); tem uma importância fundamental na gestação de um novo modelo de civilização, com a utilização racional de sua biomassa, conciliando o desenvolvimento sócio-econômico com a proteção do meio ambiente no plano regional, nacional, continental e global. As florestas tropicais úmidas e as populações tradicionais são estratégicas neste sentido, pois representam o momento derradeiro de ocupação das últimas fronteiras de *sociobiodiversidade* do planeta.

A Amazônia e suas florestas tropicais representam também um dos símbolos mais expressivos do ambientalismo ocidental, conformando um dos principais vetores da cooperação técnica-científica no cenário da globalização ambiental. No imaginário ecológico internacional e dos centros mais urbanizados do país, a simbologia da floresta define a Amazônia. No plano local, a cultura da floresta em pé constitui a identidade social e econômica do seu devir histórico. A Amazônia é foco de interesses de forças políticas e movimentos locais, nacionais e transnacionais. Por isso, tem se projetado como palco estratégico de emergentes e expansivas redes de estados, grupos empresariais e organizações da sociedade civil, na perspectiva de alcançar um desenvolvimento que promova a integração regional à dinâmica do capitalismo nacional e internacional.

As florestas das zonas temperadas já esgotaram seus recursos florestais. O desflorestamento das florestas tropicais já compromete o futuro da biosfera, visto que “Bangladesh, Índia, Sri Lanka e Haiti já perderam a totalidade de sua cobertura original de florestas tropicais úmidas. As de Costa do Marfim foram quase totalmente derrubadas. As de Filipinas perderam 55% das suas entre 1960 e 1985 e de Tailândia 45% entre 1961 e 1985” (CASTRO, 2004). Com a exaustão das florestas asiáticas, a previsão é de que em 2010, a Amazônia será o principal centro mundial de produção de madeiras tropicais, caso se estabeleça uma política de manejo sustentável e certificação da exploração dos recursos madeireiros na região.

Com 7,5 milhões de quilômetros quadrados, 30 milhões de habitantes e mais de 40% da superfície da América do Sul, a Amazônia nas suas múltiplas dimensões tem um papel emblemático na reconfiguração das relações internacionais contemporâneas. A reflexão sobre o desenvolvimento atual da Amazônia surge no contexto da politização da natureza, na valorização da região do ponto de vista da riqueza potencial de seus recursos, ou seja, do capital natural, que se converte em objeto de apropriação do meio natural como reserva de valor, se constituindo num mercado cada vez mais estratégico para as trocas comerciais. Evidente que a natureza constitui-se na base das trocas mercantis, oferecendo não somente bens materiais, mas fundamentalmente serviços ambientais demandados pelas economias mais industrializadas (BECKER, 2001).

A degradação humana e pilhagem de recursos naturais no subcontinente amazônico estão diretamente relacionadas às diversas formas de mercantilização no contexto da lógica de acumulação capitalista, determinada pela política dos países centrais. Usurpação de direitos, saque de riquezas e domínio territorial, engendraram modos de subordinação que determinam uma condição periférica e marginal das sociedades amazônicas.

A problemática sócio-ambiental da América do Sul está marcada por sua inserção sócio-econômica na ordem internacional. Dependências externas decorrentes das trocas desiguais, onde a periferia apresenta-se como mera fornecedora de matérias prima (almojarifado), tem criado um quadro agudo de deterioração das políticas públicas nacionais, gerando bolsões de pobreza e marginalidade, com efeitos severos sobre os ecossistemas naturais, visto que “os mecanismos financeiros internacionais têm acentuado a crise até extremos dramáticos e sua manifestação mais ostensiva é a gigantesca dívida externa, que conduz a políticas de exportação que comprometem o patrimônio natural para cobrir os elevados juros da dívida” (LEIS & VIOLA, 1991: 30). No plano das dependências internas, a demanda do mercado brasileiro por insumos da floresta tropical, na sua grande maioria

produtos madeireiros, cujos negócios se concentram nas regiões sul e sudeste; tem uma parcela considerável na brutal exaustão dos recursos da biota amazônica.

A crise estrutural latino-americana, em última instância determinada pelo modelo concentrador de renda no centro da acumulação capitalista, torna emblemático o cenário da crise sócio-ambiental. O processo de industrialização e urbanização desordenada e caótica, padrões consumistas desenfreados, poluição das águas, erosão dos solos, perda de florestas tropicais, gastos militares, e, sobretudo, o empobrecimento e queda acentuada na qualidade de vida, retratam o drama e a extensão da crise na América Latina (LEIS & VIOLA, 1991).

Um dado curioso é que a Amazônia aparece frequentemente associado ao Brasil no imaginário global, tendo em vista que 72% da bacia amazônica e das florestas tropicais se encontram no território brasileiro. Todavia, a porção relativa do espaço amazônico nos demais países é bastante significativa. Representando aproximadamente 13% da Amazônia sul-americana, 74% do território peruano é amazônico. 75% das terras bolivianas são amazônicas, representando 11,2% da bacia. Metade do território equatoriano e 1/3 da Colômbia fazem parte da porção continental amazônica. Estes dados mostram a significativa representatividade territorial e a conseqüente responsabilidade dos países amazônicos na integração e gestão sustentável dos seus recursos naturais.

Todavia, o caráter multidimensional da crise ambiental e a complexidade das negociações políticas em torno de interesses comuns – clima, qualidade de vida, água, alimentos, etc., desencadeiam questionamentos sobre a legitimidade dos atores. A agenda da governança envolvendo uma pluralidade de atores, com percepções, representações e racionalidades distintas, na resolução dos conflitos ambientais; tenciona referenciais estabelecidos, amplia e moldura dinâmicas democratizantes na esfera pública (HELD, 1995; HELD, D. & MCGREW, A. 2001; ROSENAU, 1990; ROSENAU & CZEMPIEL, 2000; LEIS & VIOLA, 2001).

Alarga-se o campo de ação e participação coletiva dos segmentos da sociedade em geral. Assim é que em diferentes momentos de uma negociação, atores podem concordar ou divergir e, dependendo das circunstâncias, podem estabelecer acordos de cooperação que propiciem uma ação conjunta. As redes de comunicação, responsabilidades e parcerias, tornam-se estratégias eficazes de alcançar objetivos de curto, médio e longo prazo, além de serem ferramentas inteligentes legadas pela globalização informacional, neste turbulento cenário acelerado pelas inovações tecnológicas.

A complexidade crescente do mundo contemporâneo e os riscos sócio-ambientais associados ao processo de globalização, colocam em evidência a importância estratégica de viabilizar estilos de governança, entendida como “totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996). Mesmo considerando as dificuldades na implementação de políticas que atendam diversos interesses em jogo, dada às especificidades político-estruturais e clivagens sócio-econômicas, a interdependência entre os países tem forjado compromissos e acordos de cooperação, na perspectiva da construção de experiências, coalizões e instituições de governança global (VIOLA, 1996).

Governança global não é governo mundial, mas um processo dinâmico e policêntrico, aglutinando perspectivas e agendas multifacetadas (SILVA, 2006). O desafio da governança global nos seus diferentes aspectos tem a ver com a gestão presente e futura do planeta, isso representa a necessidade de uma visão sistêmica e abrangente dos problemas que afetam a humanidade. No cenário complexo das relações internacionais contemporâneas, um estudo sobre os mecanismos de regulação no setor ambiental ganha amplitude e se coloca como temática instigante, face aos desafios colocados pela ameaça da continuidade de vida no planeta.

### **Tratado de Cooperação da Amazônia: antecedentes e trajetórias**

A assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica em 1978 reflete uma visão geopolítica defensiva e pragmática de integração regional e fortalecimento da soberania por parte dos países amazônicos. Os processos de globalização moldados na revolução ambiental da década de 1960, a intensificação dos movimentos de internacionalização da Amazônia e tendência de integração econômico-ecológica, colocaram na ordem do dia a questão da Amazônica como de segurança regional e internacional.

Com efeito, a preocupação com a Amazônia deriva do reconhecimento da gravidade da crise ambiental em escala planetária. As denúncias e alertas já eram de domínio público desde a década de 1960. A crítica do Novo Ambientalismo rompia com os laços preservacionistas do passado, pois tinha nitidamente um caráter político de crítica à sociedade dominante, com seus valores e regras; incorporando inquietações dos movimentos de contracultura, pacifistas e direitos civis. “(...) o Novo Ambientalismo era ativista e político. Muitos dentre os grupos preservacionistas mais antigos perseguiram objetivos essencialmente filantrópicos, enquanto os conservacionistas baseavam seus argumentos na ciência econômica; em contraste, os novos ambientalistas buscavam um impacto mais diretamente político” (McCORMICK, 1992: 64).

Neste período, estudos centrados nas ciências biológicas emergem com maior vigor, notadamente a publicação de “*Silent Spring*”, de Raquel Carson, em 1962, onde mostra os riscos do uso de pesticidas, provocam uma imensa repercussão na opinião pública americana, chamando atenção de autoridades e despertando uma tomada de consciência pública. Merecem destaque também os trabalhos de Hardin (1968) “*The tragedy of the Commons*” e de Ehrlich “*The population bomb*”. Estas publicações chamam atenção para a necessidade de frear o crescimento populacional – visto que a pressão demográfica seria desastrosa; e conter o cálculo individualista - germe da tragédia coletiva.

A visão neo-malthusiana tenta justificar a inviabilidade, no que diz respeito a manutenção do crescimento demográfico, não condizente com a disponibilidade dos recursos naturais, pairando no ar um sentimento de catastrofismo; concepções que vão posteriormente influenciar nas discussões da Conferência de Estocolmo. Registre-se aqui um fato emblemático da política ambiental contemporânea: a iniciativa dos segmentos da sociedade civil em dar visibilidade pública, dos riscos inerentes ao modelo de crescimento desenfreado e caótico, influenciando na década de 70, a institucionalização dessas políticas no âmbito de vários países (FERREIRA, 1998).

Assiste-se nos anos seguintes, uma progressiva expansão do ambientalismo, notadamente a partir do momento em que surgem organizações não-governamentais, grupos comunitários, agências estatais, comunidade científica, empresariado e partidos políticos (os Verdes), que vão disseminando a discussão ambiental em diversos níveis, conformando um capilarizado movimento multissetorial (LEIS & VIOLA, 1995). Numa perspectiva mais ampla, a vitalidade do ambientalismo se origina mesmo da crítica global e radical do modo de produção industrial (DUPUY, 1980).

A reação do ambientalismo, como percepção diferenciada da realidade social, passa a confrontar o *status quo* do sistema dominado pela lógica mercantil; em outros termos: “A dinâmica da sociedade moderna é governada assim por um duplo movimento de difícil equilíbrio: o da expansão contínua do mercado, o qual tem como objetivo se estabelecer sobre bases auto-reguladas, o qual supõe o predomínio de valores materiais e de uma razão instrumental; e outro, do contra-movimento destinado a frear e regular o mercado, o qual tem como objetivo a proteção do homem e da natureza e supõe a preservação e promoção de valores éticos e espirituais” (LEIS, 1993: 89).

Pressões externas têm sido relevantes para a afirmação das soberanias nacionais. Essa reflexão remete aos fatores e interesses exógenos que acompanham a história regional e os efeitos de qualquer acordo que implique nas questões de soberania e negociações transnacionais e multilaterais. Como observou o poeta paraense João de Jesus Paes Loureiro, o problema da internacionalização da Amazônia é o “chão de brasas” que acompanha a história da região.

Na verdade, desde os primórdios da ocupação da Amazônia, as riquezas do além-mar têm seduzido os colonizadores europeus mais remotos, como Portugal e Espanha, mas depois vieram outros países, que sob a saga da dominação colonial, ergueram empreendimentos e fincaram seus interesses sobre esta vasta porção tropical. A base de interesses é bastante diversa: recursos minerais, natureza abundante e nos tempos atuais, o maior banco genético e estabilizador climático do planeta.

*“A perspectiva de internacionalização por motivos ecológicos é mais do que remota, em que pesem alguns raros e episódicos excessos verbais sobre o tema de um ou outro político europeu. O que existe, sim, é a cobiça das empresas multinacionais fascinadas com a excepcional riqueza do subsolo e da biodiversidade da região” (SACHS, 2000: 64).*

Em seu livro *A Amazônia e a Cobiça Internacional*, o historiador Arthur Cezar Ferreira Reis enumera os reais interesses das potências mundiais sobre a região amazônica. Num tom de denúncias e de fervor nacionalista, o referido escritor não economiza formas e meios para explicar os riscos de perda de soberania do governo brasileiro em relação a esta região. No entanto, apesar do notório reconhecimento de que a Amazônia desperta interesse por diversas razões, a discussão sobre a possível internacionalização da região, do ponto de vista da geopolítica dos militares é absolutamente insuficiente para dar conta dos problemas reais que afligem os que habitam nesta fronteira (PINTO, 2002)<sup>2</sup>. A polêmica da internacionalização da Amazônia ressurgiu com maior vigor na década de 1980, sendo reintroduzida a “teoria da conspiração” no discurso de defesa da região pelas forças armadas.

*“(...) com a introdução dos direitos humanos e do meio ambiente na agenda internacional, pareceu aos militares que o futuro da Amazônia estava novamente ameaçado, agora agravado pela intenção (mais aparente que real) das grandes potências de legitimar o “direito de ingerência”, ou seja: legitimar um pretensão “direito” auto-outorgado por elas, para ser exercido conforme seus próprios interesses e ditames do realismo político (...)” (CAVAGNARI FILHO, 2002).*

O que estaria por trás era o interesse de garantir reservas biológicas, além de preservar as florestas o equilíbrio do clima mundial. Alguns analistas mais eufóricos com viés nacionalista extremo advogam a tese de que estaria havendo um cerco sobre a região amazônica por parte das grandes potências mundiais, sendo esta (teoria do cerco) complementar a “teoria da conspiração”. Os seguidores desta teoria passaram a ver nos ambientalistas uma quinta-coluna que deveria ser politicamente trucidada. É lógico que a Amazônia atrai o interesse de outras nações, por razões já aqui apresentadas; o que não quer dizer que seja eminente uma ocupação territorial desta região. Também nunca pode ser totalmente descartada a hipótese de uma intervenção militar na Amazônia, tendo em vista um cenário onde estivesse em jogo algum interesse considerado vital (CAVAGNARI FILHO, 2002).

O ideário da cooperação surge motivado pelo intuito de promover o desenvolvimento e a preservação, conforme resume o artigo I: “As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios” (MRE, 1978: 10). O “uso racional dos recursos” seria a mola-mestra dos discursos da diplomacia brasileira que fundamentavam as políticas desenvolvimentistas, especialmente as estratégias de ocupação da Amazônia (DUARTE, 2003: 24).

No âmago da condição periférica regional, prevalece o caráter geopolítico sobre as questões da Amazônia, centrada numa lógica de defesa territorial. As desestruturas sociais e os riscos da

<sup>2</sup> “(...) Desde que o Itamaraty foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional e os diplomatas de carreira (à sombra do Barão do Rio Branco) trocado pelos militares, a gestão dessa fronteira obedece a diretrizes geopolíticas. (...) Para entender o que é a Amazônia é preciso colocar na lata do lixo o aparato geopolítico” (PINTO, 2002: 17-18).

degradação ambiental expunham a vulnerabilidade das fronteiras desprotegidas e a segurança interna torna-se prioritária na formulação da política externa dos países. A ótica desenvolvimentista da política brasileira baseada no crescimento a qualquer custo, define uma agenda retrógrada em relação ao desenvolvimento com proteção ambiental. Por outro lado, a conformação da cooperação amazônica está inserida nos acordos bilaterais e os distintos momentos de integração da América do Sul, tendo por base a cooperação num contexto de conflitos e instabilidade que abalaram a economia mundial na década de 1970.

### **A OTCA e a retomada do pacto amazônico**

Em contraste com a absoluta ineficácia de realizações até a década de 1980, quando o TCA esteve praticamente morto (ARAGÓN, 2001), o início da década de 1990 vai reverberar fortes pressões sobre o Brasil, especialmente a Amazônia vai se tornar alvo do discurso globalista, notadamente pelo cenário de destruição das florestas, a morte de Chico Mendes e a violação dos direitos indígenas, que levou a inflexão da política brasileira para a região.

Na esteira das mudanças derivadas do conceito de desenvolvimento sustentável que apresenta o imperativo ético de responsabilidade com as futuras gerações (CMMAD, 1991; SACHS, 1993) e da oxigenação da política ambiental Internacional promovida pela Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se realiza em 1992, no Rio de Janeiro; os esforços diplomáticos se deslocam tendo por base uma agenda de cooperação, consubstanciados na Agenda 21 e outros compromissos assumidos.<sup>3</sup>

A questão da Amazônia é emblemática na mitigação do impasse ecológico e as pressões internacionais forjam proposições reativas no âmbito dos países amazônicos. A emergência da OTCA em 1995 representa um avanço nas preocupações dos países em reafirmar a soberania sobre a maior reserva natural do planeta. No enfrentamento da crise ambiental contemporânea, redução das assimetrias e integração regional com segurança humana e promoção do desenvolvimento sustentável, a OTCA projeta-se como um regime internacional de cooperação na arena do multilateralismo amazônico.

Regimes internacionais são “instituições sociais compostas de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão previamente acordadas para governar, ou com a intenção de governar, a interação de atores em áreas específicas” (ROMÁN, 1998: 137). Krasner (*apud* SARFATI, 2005: 58) considera regimes internacionais como “...grupos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Os princípios são crenças de fato e causação. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições para as ações e os procedimentos de decisões, as práticas para fazer e implementar as escolhas coletivas”.

Vale salientar que o TCA não possuía reconhecimento como organismo internacional, constituindo-se num “mero documento com a assinatura dos Ministros de Relações Exteriores dos oito países amazônicos” (ARAGÓN, 2002: 47). Portanto, a estrutura do TCA não tinha autonomia suficiente para negociar e propor programas e projetos na esfera das relações transnacionais. O *status* de Organização permite maior flexibilidade e agilidade nas negociações multilaterais.

Todavia, o protocolo de emenda efetiva-se em 14 de dezembro de 1998, em Caracas, Venezuela. Em 2003, a Secretaria Permanente da OTCA encerra o ciclo das Secretarias *Pro Tempore* que estabelecia o rodízio dos países-membros na coordenação do Tratado, estabelecendo-se em Brasília

---

<sup>3</sup> Dentre os mais importantes documentos aprovados na Conferência do Rio de Janeiro, além da Agenda 21, destaca-se: Convenção sobre Mudanças Climáticas, Convenção sobre Biodiversidade, Declaração do Rio, Declaração de Princípios sobre Florestas.

com o desafio de formular uma agenda de ações coletivas, pautada no uso integrado e sustentável dos recursos naturais da região amazônica. Na reunião de cúpula de Manaus, em setembro de 2004, os chanceleres aprovaram o plano estratégico da OTCA e reafirmaram o compromisso com o tratado.

O plano estratégico 2004-2012 parte de uma matriz que estabelece quatro eixos estratégicos: a) conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis, b) gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico, c) integração e competitividade regional e d) fortalecimento institucional. As áreas programáticas de caráter transversal são: a) água, b) florestas, solos e áreas naturais protegidas, c) diversidade biológica, biotecnologia e biocomércio, d) ordenamento territorial, assentamentos humanos e assuntos indígenas, e) infra-estrutura social: saúde e educação e f) infra-estrutura de transporte, energia e comunicação.<sup>4</sup>

Trata-se de plano ambicioso que preconiza, em última análise, promover de forma abrangente o desenvolvimento sustentável na Amazônia. O documento é extenso e pouco detalhado em termos de diagnósticos e levantamentos mais precisos sobre a realidade dos países signatários do tratado. Talvez esse seja precisamente um dos maiores obstáculos para a proposição de políticas públicas coerentes para o enfrentamento dos problemas amazônicos. Entretanto, vale registrar avanços na agenda do multilateralismo amazônico: 1. Projeto “gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços do rio Amazonas”, 2. Monitoramento integrado da Amazônia por meio de satélites (INPE/SIPAM), 3. Elaboração do GEO Amazônia – contribuição para uma visão integrada da situação ambiental da Amazônia (*global environment outlook*), 4. ‘Processo Tarapoto’ que prevê a criação de indicadores de sustentabilidade florestal.

No terreno das mudanças necessárias e inadiáveis, o chamado pacto amazônico precisa se legitimar como pacto de segurança e inclusão social, pois “a falta de acesso das camadas populares à informação com qualidade, à escolaridade, à alimentação balanceada, à saúde e a um nível de renda mínimo preenchendo quesitos de Segurança Humana faz imperar, nos países amazônicos, o estado de natureza ao invés do estado de sociedade” (PROCÓPIO, 2005: 79).

Outro importante desafio da OTCA é a interlocução com outras iniciativas de integração regional. O projeto de *Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul* (IIRSA), que envolve os doze países do continente e prioriza a criação de eixos intermodais, foi lançado em 2000, em Brasília, por 12 presidentes dos países sul-americanos, com o objetivo de desenvolver as áreas de transporte, energia e telecomunicações na região. Muitos dos projetos incluem corredores de transporte aos portos marítimos, com o objetivo de facilitar o aumento da exportação de produtos primários – soja e outros grãos, madeira e minérios. Estão previstos 10 eixos de integração, sendo que no domínio territorial da OTCA estão o eixo Andino, eixo do Amazonas, eixo do Escudo Guianense e o eixo Peru-Brasil-Bolívia.

Reunidos na cidade de Lima (Peru) em 2005, 29 organizações da sociedade civil de diversos países da América do Sul, Europa e Estados Unidos, criticaram a falta de transparência na discussão dos projetos e os impactos sociais e ambientais derivados do inevitável avanço da fronteira agrícola, aumentando a destruição das florestas. Na oportunidade, foi criada uma Articulação para acompanhar a IIRSA, “com el objetivo de: develar y detener la forma errada em que se viene llevando la IIRSA, contribuyendo em la construcción política y social de una conciencia crítica frente a IIRSA, potenciando las capacidades de incidencia y generando procesos alternativos sustentables sobre otra integración posible” (Declaración de Lima, 2006).

Ao propor uma gestão integrada dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia sul-americana, a OTCA precisa fundamentalmente envolver todos os setores partícipes dessa arena. Os diálogos entre os *stakeholders* são formas importantes de processo decisório participativo e definem o espaço mínimo de consenso. Sem o envolvimento dos segmentos da sociedade civil, o IIRSA pode representar uma grande ameaça na integração econômico-ambiental

---

<sup>4</sup> <http://www.otca.org.br/br/plano.php>.



sustentável e segurança das identidades culturais. O multilateralismo centrado nas instituições estatais deve ampliar-se na perspectiva de um *multilateralismo policêntrico*, que implica em reconhecer vários centros de influência e decisão (VILLA, 1999: 193). O *multilateralismo estatal* limita as possibilidades de integração e cooperação. Por outro lado, se houver diálogo, cumprimento da legislação ambiental e transparência nas relações entre os governos e os segmentos da sociedade, alguns projetos do IIRSA podem ser a chance de consolidar a OTCA na perspectiva do desenvolvimento econômico (FILHO, 2005)

### **Considerações finais**

Como rede de governança ambiental regional, não há dúvida que a OTCA tem um papel fundamental na construção de instrumentos normativos capazes de dar coesão aos princípios e políticas definidas nos marcos das negociações multilaterais dos países que formam a Amazônia Continental. Todavia, para que essa organização estabeleça a sinergia necessária e aprofunde um verdadeiro pacto com a sociedade amazônica, transformando-se num instrumento contemporâneo para a sustentabilidade global é de suma importância sedimentar os vínculos e demandas que une os povos amazônicos, convertendo a diplomacia, acordos multilaterais e parcerias internacionais em meios capazes de resgatar e defender as identidades culturais e étnicas, promovendo um desenvolvimento que efetivamente atenda os interesses relacionados à elevação da qualidade de vida das populações regionais.

A conversão do TCA em um organismo internacional com personalidade jurídica amplia as possibilidades da OTCA nas articulações multilaterais como bloco transnacional dotado de capacidade de liderança no plano da governança subcontinental da América Latina. No mundo atual a questão ambiental é emblemática para promover iniciativas de governança moldada na cooperação e na soberania compartilhada, visto que os Estados nacionais não estão isolados em seus próprios territórios na medida em que estão sendo cada vez mais atingidos por movimentos transnacionais de capitais, idéias, crenças, fatos cuja dimensão e efeitos escapam a seu controle, ou seja, “no referente aos problemas ambientais, que contêm efeitos transfronteiriços, os Estados não podem explorar os recursos naturais sem ter em conta seus vizinhos” (LE PRESTRE, 2000: 129).

Os países amazônicos que durante décadas estiveram alheios as suas territorialidades e adormecidos em relação ao aproveitamento do potencial estratégico de seus recursos, agora diante da aceleração dos processos globais e amargando grandes desvantagens, tem a oportunidade de começar a resgatar a dívida histórica do desenvolvimento, participando em condições razoáveis do progresso prometido pela modernidade. Um dado que merece muita atenção são as disputas internas na construção de hegemônias nacionais e as influências na definição das agendas da OTCA. Há que se considerar que de certa forma, os poucos resultados produzidos neste tratado se deve a síndrome de ameaça do expansionismo brasileiro (MATTOS, 2003).

O risco da internacionalização, que deflagrou a assinatura do tratado na década de 1970, e que ainda aparece como fantasma do nacionalismo exacerbado, deve dar espaço a formatação de agendas pró-ativas e ações coordenadas com ampla participação dos diferentes setores da sociedade. A mudança dos ventos do modelo insustentável ainda vigente para um padrão societário de desenvolvimento que promova a inclusão social, distribua renda e incorpore benefícios tecnológicos, sobretudo para os seus habitantes, é ainda a utopia do presente e do futuro do Amazônia Continental. Longe de uma panacéia, certamente a OTCA pode contribuir como instrumento estratégico para o desenvolvimento sustentável da região amazônica.

Finalmente, as iniciativas de integração da América do Sul não podem se limitar à esfera dos governos e das negociações oficiais, tampouco deve objetivar interesses estritamente econômicos e comerciais. Os propósitos da integração precisam considerar um projeto mais amplo de segurança

coletiva e governança participativa que contemple a complexidade da sociedade sul-americana através de uma inserção vigorosa e ativa no contexto da emergente sociedade global.

### Referências

AB'SABER, A. (1992) Domínios de natureza no Brasil: ordens de criticidade. O caso da Amazônia. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.) A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Livraria Nobel S.A.

ARAGÓN, L. E. (2001) Ciência e educação superior na Amazônia: desafios e oportunidades de cooperação internacional. Belém: Associação de Universidades Amazônicas – UNAMAZ/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA.

\_\_\_\_\_. (2002) Há futuro para o desenvolvimento da Amazônia? In: MELLO, A. F. de (Org.) O futuro da Amazônia: dilemas, oportunidades e desafios do século XXI. Belém: Cesupa.

BECKER, B. (2001) Amazonian frontiers at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. In: HOGAN, D. & TOLMASQUIM, M. T. (Orgs.) Human dimensions of global environmental change: Brazilian perspectives. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências.

BENCHIMOL, S. (1992) Amazônia: a guerra na floresta. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CAVAGNARI FILHO, G. L. (2002) Introdução à defesa da Amazônia. <http://www.unicamp.br/nee/art4.htm>.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL (1996) Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991) Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

CASTRO, C. P. (2004) florestas tropicais na arena mundial. II Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. São Paulo: Indaiatuba

DUARTE, L. C. B. (2003) Política externa e meio ambiente. Rio de Janeiro: Zahar Ed.

DUPUY, J. P. (1980) Introdução à crítica da ecologia política. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira.

FEARNSIDE, P. (1996) Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. In: CAVALCANTI, C. (Org.) Meio ambiente, desenvolvimento e políticas de governo: bases para construção de uma sociedade sustentável no Brasil (levando em conta a natureza). Olinda: fundação Joaquim Nabuco.

FERREIRA, L. C. (1998) A questão ambiental. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo.

FILHO, A.G.Y. (2005) O conceito de bacia de drenagem internacional no contexto do tratado de cooperação amazônica e a questão hídrica da região. *Revista Ambiente & Sociedade* – Vol.III n° .1 jan./jun.

GONÇALVES, P. (2001) *Amazônia, Amazônias*. São Paulo: Contexto.

GUIMARÃES, R. (1992) O novo padrão de desenvolvimento para o Brasil: inter-relação do desenvolvimento industrial e agrícola com o meio ambiente. In: VELOSO, J.P.R (Org.) *A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Livraria Nobel S.A.

HELD, D. (1995) *Democracy and the Global Order*. Cambridge, Polity Press.

HELD, D. & MCGREW, A. (2001) *Prós e contras da globalização*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

KITAMURA, P. C. (1994) *A Amazônia e o desenvolvimento sustentável*. Brasília: EMBRAPA.

\_\_\_\_\_.(1997) *Amazônia: produtos e serviços naturais e as perspectivas para o desenvolvimento sustentável regional*. In: ROMEIRO, A. R., REYDON, B. P & LEONARDI, M. L. A. (Orgs.) *Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. Campinas: UNICAMP. IE.

LEIS, H. (1993) *Ambientalismo e relações internacionais na Rio-92*. *Revista Lua Nova*, Nº 31. Cedec.

LEIS, H. & VIOLA, E. (1991) *Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo*. In: LEIS, H. (Org.) *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: FASE/Ed. Vozes/AIRI/PUC - Rio.

\_\_\_\_\_.(1995) *A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável*. In: HOGAN, D. & VIEIRA, P. (Orgs.) *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp.

\_\_\_\_\_.(2001) *Brazil and global governance: the case of climate change*. In: HOGAN, D. & TOLMASQUIM, M. T. (Orgs.) *Human dimensions of global environmental change: Brazilian perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências.

LE PRESTRE, P. (2000) *Ecopolítica internacional*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo.

MATTOS, A. M. (2003) *Direito e relações internacionais*. Belém: Editora Cesupa.

McCORMICK, J. (1992) *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

MRE – Ministério das Relações Exteriores (1978) *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília, DF: MRE.

OLIVEIRA, F. (1994) *A reconquista da Amazônia*. In: D'INCAO, M. A. & SILVEIRA, I. M. (Orgs.) *Amazônia e a crise da modernização*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi.

PINTO, L. F. (2002) Internacionalização da Amazônia. Belém: Edição Jornal Pessoal.

PROCÓPIO, A. (2005) O multilateralismo amazônico e as fronteiras da segurança. In: PROCÓPIO, A. (Org.) Relações internacionais: os excluídos da arca de Noé. São Paulo: Hucitec.

ROMÁN, M. (1998). The implementation of international regimes: The case of the Amazonian Cooperation Treaty. Uppsala, Sweden: Uppsala University.

ROSENAU, J. (1990) Turbulence in world politics. A theory of change and continuity. Princeton: Princeton University Press.

ROSENAU, J. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (2000). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa oficial do Estado.

SACHS, I. (1993) Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.) Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Editora Brasiliense.

\_\_\_\_\_. (2000) Amazônia: problema e solução. Revista Política Externa. Vol. 9, Nº 2. São Paulo.

SARFATI, G. (2005) Teoria das relações internacionais. São Paulo: Saraiva.

SILVA, A. T. da (2006) Relações internacionais e meio ambiente: construindo uma agenda de governança policêntrica. III Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Brasília, DF.

VILLA, R.D. (1999) Da crise do realismo à segurança global multidimensional. São Paulo: Annablume.

VIOLA, E. (1996) A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais Transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, Leila da Costa & VIOLA, E. Incertezas de sustentabilidade na Globalização. Campinas, SP: Editora da Unicamp.

WORLD BANK (1992) World Development Report. Washington, D.C.