

A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*

The amazon cooperation treaty organization: a critical analysis of the reasons behind its creation and development

Paulo Henrique Faria Nunes**

RESUMO

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), adotado em 1978, reúne oito dos doze Estados sul-americanos: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Em 2002, após um período letárgico, os países-membros resolveram relançar o projeto e criaram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Não obstante, a criação de uma entidade intergovernamental e uma secretaria permanente não foi capaz de conferir à diplomacia pan-amazônica o dinamismo necessário. Este trabalho visa analisar os motivos que levaram à assinatura do TCA e as razões que estimulam e arrefecem as ações da OTCA. Embora a literatura sobre o sistema de cooperação amazônico seja muito limitada, o autor investigou documentos oficiais, livros e artigos relacionados ao assunto. A pesquisa conduz à conclusão que a OTCA atravessa longos períodos de inércia e é, brevemente, reanimada quando os países-membros desejam refutar argumentos relativos à internacionalização da Amazônia ou apresentar posição conjunta nas negociações globais sobre o meio ambiente. Além disso, o excesso de projetos de cooperação e integração sul-americanos relega à OTCA um papel secundário na política externa dos Estados-membros.

Palavras-chave: Amazônia. Cooperação. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Política externa. Soberania.

ABSTRACT

The Amazon Cooperation Treaty (ACT), adopted in 1978, comprehends eight amongst the twelve South American states: Brazil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname and Venezuela. In 2002, after a lethargic period, member countries relaunched the project and created the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO). Nevertheless, the creation of an intergovernmental entity and a permanent secretariat was not able to warm up the Pan-Amazonian diplomacy. This article analysis the purposes behind the signature of the ACT and the reasons that stimulate and discourage the ACTO actions. Although the literature regarding the Amazon cooperation system is very scarce, the author investigated official documents, books and

* Recebido em 21/04/2016
Aprovado em 12/06/2016

** Doutor em Ciências Políticas e Sociais (Université de Liège – Bélgica), mestre em Geografia (Universidade Federal de Goiás – UFG). Advogado, professor e pesquisador da Escola de Direito e Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Goiás e da Universidade Salgado de Oliveira. *E-mail:* phfnunes@gmail.com.

articles about the subject. In brief, the main conclusion of the research is that ACTO is usually in standby mode and it is shortly reanimated when member states desire to refute arguments concerning the internationalization of the Amazonia or hold joint position in the environmental global negotiations. Moreover, as result of the excess of South American cooperation and integration projects, ACTO plays a secondary role in the foreign policy agenda of the member states.

Keywords: Amazonia. Amazon Cooperation Treaty Organization. Cooperation. Foreign policy. Sovereignty.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as relações sul-americanas alcançaram um grau notável de institucionalização. O número expressivo de projetos e iniciativas instituídos e/ou retomados revela que, embora as relações políticas e comerciais extracontinentais sejam vitais, as questões intracontinentais têm uma posição privilegiada na agenda das chancelarias do subcontinente. O MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações e a UNASUL são símbolos do reconhecimento da importância do diálogo com os vizinhos para o desenvolvimento interno e regional.

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi celebrado por oito dos doze Estados sul-americanos em 1978. As áreas fronteiriças entre o Brasil e a maior parte de seus vizinhos estão no domínio da Hileia, em vários pontos as linhas demarcatórias são rios da bacia amazônica ou picos divisores de águas. Os maiores projetos de interconexão física entre os países, inclusive os corredores de acesso ao Oceano Pacífico e ao Caribe, cortam a Amazônia. Entretanto, percebe-se que os países signatários relegam à cooperação amazônica um papel secundário, incompatível com a importância estratégica da região.

Em 1998, os signatários do TCA resolveram investir em uma nova etapa, a criação de uma associação formal dotada de personalidade jurídica: a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). No entanto, isso não foi suficiente para que as relações pan-amazônicas ganhassem maior proeminência.

Pergunta-se: qual o real papel da Amazônia no cenário da integração sul-americana? Quais elementos e atores favorecem e/ou dificultam a discussão conjunta

dos problemas e questões a ela inerentes? Por que a diplomacia pan-amazônica apresenta algumas ondas repentinas e entra em longos períodos de calmaria? Qual o papel da OTCA no cenário regional e global?

Frente a esses questionamentos, convém investigar as razões e os verdadeiros motivos que fundamentam a cooperação amazônica, a *ratio amazonensis*.

Investigam-se, inicialmente, os “antecedentes imediatos” (anos 1960 e 1970) à assinatura do TCA. Em seguida, apresentam-se os objetivos e princípios da cooperação amazônica. Posteriormente, o foco é dirigido para a evolução normativa e institucional da OTCA. E, por último, apresenta-se uma análise crítica do objeto de estudo.

O autor pesquisou fontes primárias (TCA e seu anteprojeto, legislação dos países-membros da OTCA, discursos, relatórios e documentos oficiais), artigos e livros sobre o tema. Chama-se a atenção para a literatura limitada sobre o objeto de estudo, fato que motiva a elaboração e publicação deste artigo.

2. O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA: ANTECEDENTES IMEDIATOS

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi adotado, em Brasília, aos 3 de julho de 1978, pelos oito Estados independentes da região – Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname. A compreensão das razões que levaram à sua assinatura requer a análise de uma rede complexa de interesses dos países negociadores no âmbito regional e de fatos de relevância global.

Ressalta-se, inicialmente, que Brasília necessitava se aproximar dos vizinhos amazônicos nos anos 1970, pois as relações com a Argentina estavam estremecidas em virtude das negociações estabelecidas com o Paraguai sobre a construção da barragem de Itaipu¹. Os atritos com a porção do subcontinente com a qual o país possuía fronteiras vivas e mais vínculo comercial despertou o receio de um possível isolamento regional

1 CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu*: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1991; PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu*: prós e contras: ensaio sobre a localização, no Brasil, da maior barragem do mundo e suas implicações em nossa política continental. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

e forçou a diplomacia brasileira a voltar-se para a região amazônica.

Brasil e Peru começaram os primeiros entendimentos relativos a um projeto de cooperação amazônica² e, em 1975, firmaram acordos bilaterais sobre zonas fronteiriças, cooperação técnico-científica e um *Acordo para a Conservação da Flora e da Fauna dos Territórios Amazônicos*. Em novembro de 1976, os presidentes Geisel e Bermúdez se encontraram e assinaram vários tratados, alguns deles relacionados à Hileia: *Acordo para a Constituição de uma Subcomissão Mista Brasileiro-Peruana para a Amazônia*, *Acordo para Utilização de Estações Costeiras e de Navios na Região Amazônica*, *Acordo para a Constituição de um Grupo Técnico Destinado a Estudar o Estabelecimento de um Sistema de Auxílio à Navegação no Rio Amazonas*.

A criação do Comitê Intergovernamental para a Proteção e o Manejo da Flora e da Fauna Amazônicas – instituído por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela em 1975 – favoreceu a discussão de temas concernentes à Pan-Amazônia. Pouco depois, em março de 1977, o governo brasileiro consultou os demais países amazônicos sobre a viabilidade de um acordo regional.

A Venezuela não demonstrou entusiasmo inicialmente, pois era o país sul-americano de maior tradição democrática e considerava temerário se juntar a um grupo de governos majoritariamente ditatoriais³. Caracas, também, desconfiava dos verdadeiros interesses brasileiros e temia uma manobra do Itamaraty que pudesse legar aos demais negociadores um papel secundário, não condizente com sua condição de membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Não obstante, a boa receptividade da proposta pelos demais países amazônicos colocava a Venezuela em uma posição delicada e não era conveniente manter-se distante

de uma negociação da qual participariam dois países com os quais tinha problemas territoriais (Colômbia e Guiana). Além do mais, interessava ao governo venezuelano ampliar sua zona de intercâmbio comercial e o mercado brasileiro não podia ser desprezado. Em julho de 1977, o presidente Carlos Andrés Pérez deu sinais positivos à cooperação pan-amazônica e, em novembro, concordou, formalmente, em participar da negociação do tratado.

Existem certas questões globais que favoreceram o diálogo amazônico. Citam-se, em primeiro lugar, as preocupações manifestadas em tom alarmista com o meio ambiente. A Conferência de Estocolmo, as previsões sobre os limites do crescimento – amplamente difundidas pelo Clube de Roma – e o discurso de medidas internacionais de proteção ambiental despertaram temores nos governantes da região. Para Julio Portillo, esse foi o principal elemento que levou o governo brasileiro a tomar a iniciativa pan-amazônica⁴.

Soma-se à reação ao discurso ambientalista a inquietação a respeito da soberania sobre os recursos naturais e o interesse em garantir a continuidade dos projetos econômicos na Amazônia.

Apesar do sucesso na negociação do TCA, o entusiasmo não foi o mesmo após a assinatura. O Pacto Andino ainda era o projeto regional prioritário para a maior parte dos seus membros, que buscaram afirmar sua identidade na política regional.

Conclui-se que as razões fundamentais para a assinatura do TCA foram as seguintes: o anseio de afirmação de soberania sobre o território e os recursos naturais, a fim de garantir a continuidade dos projetos econômicos na região e afastar o fantasma da internacionalização; o desejo de apresentar à sociedade internacional um documento que resguardasse a exclusividade da gestão dos problemas amazônicos em sintonia com a proteção ambiental; e, finalmente, a preocupação brasileira com um possível isolamento em virtude da construção da barragem de Itaipu.

Dentre os principais fatos que favoreceram um ambiente propício ao diálogo e à diplomacia amazônica, mencionam-se: os litígios territoriais pendentes entre vários países negociadores; a crise energética mundial – que colocou o petróleo, o gás e o carvão sul-americanos

2 ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Uppsala: Uppsala University, 1998.

3 “President Pérez followed the same month US President Jimmy Carter’s example and condemned the Brazilian military regime for its nuclear policies and violation of human rights. This statement was by most observers regarded as an attempt to gain a favorable position with the United States and commented on by the Brazilian military regime as highly opportunistic. The Venezuelan aspirations proved, however, to be fruitless as President Carter shortly afterwards announced the he would visit both Caracas and Brasília on his journey to South America. The United States was not a powerful ally that the Venezuelan government had counted on.” ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Uppsala: Uppsala University, 1998.

4 PORTILLO, Julio. *Venezuela-Brasil: relaciones diplomáticas: 1842-1982*. Caracas: Editorial Arte, 1983.

na pauta de prioridades brasileiras; o movimento ambientalista em ascensão e a realização de conferências de âmbito global, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre a Água (Mar del Plata, 1977); a busca de apoio mútuo para a condução dos projetos nacionais de exploração econômica da Amazônia.

3. ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

O TCA é composto de um preâmbulo e vinte e oito artigos os quais podem ser divididos em três grupos fundamentais: a) elementos materiais⁵ (art. I a XIX) – propósitos, ações, instrumentos e limites do tratado; b) elementos estruturais, ou organizacionais (art. XX a XXV) – órgãos destinados à aplicação do acordo; c) elementos formais (art. XXVI a XXVIII) atinentes à elaboração, conclusão e entrada em vigor do tratado.

Diferentemente da proposta de criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica, apresentada ao mundo durante a primeira conferência da Unesco (20 nov. a 10 dez. 1946), o TCA é restrito aos países negociadores. O documento não é aberto à adesão (art. XXVII). A noção de Pan-Amazônia foi substituída pela de “Amazônia pactual”⁶, visto que a Guiana Francesa, também possui, espaços amazônicos.

Para exercer a função de depositário, escolheu-se o Brasil – primeiro país a concluir o processo de aprovação parlamentar, aos 18 de outubro de 1978. Até o final

de 1979, os demais negociadores já haviam depositado seus instrumentos de ratificação juntamente à chancelaria brasileira, com exceção da Venezuela, onde o tratado foi referendado em 1980. Aos 13 de julho desse ano, houve o depósito do último instrumento de ratificação, o que tornou possível a entrada em vigor do Pacto Amazônico no dia 12 de agosto.

Os princípios fundamentais do TCA retratam bem o ambiente político que envolve sua negociação: *soberania; equidade; desenvolvimento harmônico, ou sustentável; cooperação*.

A soberania aparece em destaque, pois um dos propósitos dos signatários era refutar, expressamente, quaisquer discursos referentes a uma possível internacionalização da Amazônia.

Optou-se por utilizar a palavra equidade no lugar de igualdade, visto que se busca definir aqui, apenas, os princípios gerais do TCA e não as obrigações formais. A igualdade pode ser encontrada em várias partes no texto, mas o parágrafo único do art. XVII faz menção especial aos “países de menor desenvolvimento”.

O desenvolvimento harmônico – ou sustentável, conforme expressão consolidada nas décadas seguintes – é uma evidência clara da preocupação com a exploração econômica da região e com a proteção ambiental. Todavia, percebe-se que a temática ambiental foi uma medida politicamente correta a fim de harmonizar o texto do Pacto Amazônico com os principais instrumentos internacionais voltados para a preservação do meio ambiente. É evidente o cuidado com o ser humano: saúde, condições sanitárias, epidemias, desenvolvimento social são elementos presentes no tratado. Contudo, é importante não chegar à conclusão precipitada que o TCA se antecipa ao conceito de desenvolvimento sustentável: o *leitmotiv*, à época, era o desenvolvimento econômico. A inquietação com a incorporação da Amazônia ao território nacional e a sua valorização econômica, uma constante desde a década de 1950, está bem evidente no preâmbulo⁷ e no art. X⁸.

5 Sobre os elementos materiais do TCA e seus princípios fundamentais, Cf. FIGUEREDO PLANCHART, Emilio. Comentários al Tratado de Cooperación Amazónica. *Revista de Derecho Público*, Caracas, n. 2, p. 83-90, abr./jun. 1980; FRANCO FILHO, Georgeton de Sousa. *Relações de trabalho na Pan-Amazônia: a circulação de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 1996; GREÑO VELASCO, José Enrique. Pacto Amazónico y el Tratado de la Cuenca del Plata: analogías y diferencias. *Revista de Política Internacional*, n. 165, p. 75-92, sept./oct. 1979; MATTOS, Adherbal Meira. *Pacto Amazónico: cooperação e integração*. Belém: UFPA, 1982; RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984; ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Uppsala: Uppsala University, 1998; SILVEIRA, Edson Damas da. *Direito socioambiental: Tratado de Cooperação Amazônica*. Curitiba: Juruá, 2002.

6 FRANCO FILHO, Georgeton de Sousa. *Relações de trabalho na Pan-Amazônia: a circulação de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 1996.

7 “Animadas do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, 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”.

8 “Artigo X. As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infraestrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Conse-

No tocante à cooperação, optou-se por eliminar o adjetivo “regional”. É claro que a prioridade é a cooperação entre os Estados contratantes. No entanto, o tratado não restringe a participação de outros organismos internacionais. Os artigos IX (parágrafo segundo)⁹ e XV¹⁰ preveem a possibilidade de ações conjuntas com outras entidades, com especial destaque a organizações latino-americanas. A Organização dos Estados Americanos (OEA) tem desenvolvido ações em parceria com os países amazônicos e programas específicos foram criados, a exemplo do Projeto Plurinacional de Cooperação Amazônica e do Projeto Desenvolvimento Sustentável de Áreas Fronteiriças na América do Sul.

A área de abrangência espacial do tratado depende de determinação legal autônoma. A Amazônia Pactual é a soma da área de Amazônia Legal de cada Estado-parte (art. II), de modo que se extrapolou a dimensão da Bacia Amazônica e/ou da Floresta Tropical, isto é, a Amazônia *sensu stricto*. No entanto, ainda hoje, nem todos os Estados-partes dispõem de normas internas que definem com clareza a porção do território que corresponde à Amazônia nacional.¹¹

No Brasil, a Amazônia Legal “[...] abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44°” (art. 2.º da lei complementar 124/2007).¹² Na Bolívia, “[...] la totalidad del de-

partamento de Pando, la provincia Iturrealde del departamento de La Paz y las provincias Vaca Díez y Ballivián del departamento del Beni” (parágrafo II do art. 390 da Constituição de 2009). A Amazônia Legal colombiana é constituída pelos departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare e Vaupés (art. 1.º do decreto 3.083/1986). A Região Amazônica Equatoriana inclui as províncias de Sucumbíos, Francisco de Orellana, Napo, Pastaza, Morona-Santiago e Zamora-Chinchi (decreto legislativo 41, de 5 ago. 1980). Na Venezuela, a porção do território abrangida pelo TCA corresponde ao Estado do Amazonas. No Peru, a Lei 27.037/1998 faz uma minuciosa descrição da Amazônia nacional (art. 3.1):

Para efecto de la presente Ley, la Amazonía comprende:

- a) Los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas y San Martín.
- b) Distritos de Sivia y Ayahuanco de la provincia de Huanta y Aina, San Miguel y Santa Rosa de la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.
- c) Provincias de Jaén y San Ignacio del departamento de Cajamarca.
- d) Distritos de Yanatile de la provincia de Calca, la provincia de la Convención, Kosñipata de la provincia de Paucartambo, Camanti y Marcapata de la provincia de Quispichan, del departamento de Cusco.
- e) Provincias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Maraón y Pachitea, así como los distritos de Monzón de la provincia de Huamálies, Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao, Huánuco y Amarilis de la provincia de Huánuco, Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo del departamento de Huánuco.
- f) Provincias de Chanchamayo y Satipo del departamento de Junín.
- g) Provincia de Oxapampa del departamento de Pasco.
- h) Distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y e San Gabán de la provincia de Carabaya y San Juan del Oro, Limbani, Yanahuaya, Phara y Alto Inambari, Sandia y Patambuco de la provincia de Sandia, del departamento de Puno.
- i) Distritos de Huachocolpa y Tintay Puncu de la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.
- j) Distrito de Ongón de la provincia de Pataz del departamento de La Libertad.
- k) Distrito de Carmen de la Frontera de la provincia de Huancabamba del departamento de Piura.

quentemente, comprometem-se a estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais”.

9 “As Partes Contratantes poderão, sempre que julgarem necessário e conveniente, solicitar a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos resultantes das formas de cooperação técnica e científica definidas no parágrafo primeiro do presente artigo”.

10 “As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos, nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado”.

11 NUNES, Paulo Henrique Faria. Dificuldade de demarcação da Pan-Amazônia e dos territórios indígenas na região. *Textos e Debates*, Boa Vista, v. 2, n. 26, p. 7-28, 2015.

12 A Amazônia brasileira, conforme a lei 1.806/1953 era menor do que a atual, pois não contemplava toda a área correspondente a Mato Grosso: “Art. 2.º A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e a do Maranhão a oeste

do meridiano de 44°”.

A Guiana e o Suriname não dispõem de normas internas específicas tampouco integram a bacia Amazônica. Assim, consideram-se incluídas na Pan-Amazônia as áreas de floresta tropical dos dois países.

Os signatários têm uma meta comum fundamental: o desenvolvimento dos territórios amazônicos das partes contratantes (art. I¹³). No entanto, almeja-se que a exploração econômica gere resultados satisfatórios para todos e que seja conduzida em harmonia com os princípios fundamentais da proteção ambiental.

No tocante à racionalidade na exploração das riquezas naturais, conferiu-se atenção especial aos recursos hídricos (art. V), à flora e à fauna (art. VII).

A dimensão social do tratado é bastante limitada. Estabeleceu-se que os órgãos nacionais de saúde devem estudar medidas conjuntas, a fim de melhorar as condições sanitárias e controlar endemias (art. VIII). Às políticas de proteção dos trabalhadores não foi dada posição de destaque; apesar da menção ao “emprego racional dos recursos humanos e naturais”, os Estados tão somente se comprometeram a “estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social” (art. XI).

O TCA, também, não define políticas claras para as populações autóctones. A “conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas” aparece de maneira vaga no art. XIV. O dispositivo que trata do fomento ao turismo (art. XIII) prevê que essa atividade deve ser desenvolvida “sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais”.

Uma das matérias de maior relevo no TCA é a infraestrutura. Os Estados-partes reafirmaram a *ampla liberdade de navegação comercial* nos rios internacionais da Bacia Amazônica, tema em discussão desde o século XIX (art. III). Reconhece-se a importância dos rios no desenvolvimento da região e, por isso, busca-se a adoção de medidas conjuntas de *utilização racional dos recursos*

hídricos. Admite-se, igualmente, a necessidade de empreendimentos para o melhoramento e habilitação das vias navegáveis para que os rios amazônicos sejam instrumentos eficazes de comunicação regional (art. VI).

O art. X aborda, de maneira mais explícita, a infraestrutura física e enfatiza os transportes (rodoviário, fluvial e aéreo) e as comunicações. Vale ressaltar que a construção de uma malha viária multimodal com a finalidade de integrar a Amazônia às economias nacionais seria um primeiro passo na vivificação das fronteiras e na consecução da integração física internacional.

O anteprojeto elaborado pela chancelaria brasileira trazia a palavra “integração”. Contudo, por reivindicação da Venezuela, ela foi substituída por “cooperação”, com exceção de uma breve referência no preâmbulo. Temia-se uma concorrência entre o sistema andino e o Pacto Amazônico; assim, os conceitos de “cooperação” e “integração” foram bem separados. À primeira foi reconhecido o *status* de etapa necessária à segunda, mas sem qualquer compromisso formal. No que concerne às atividades econômicas transfronteiriças, o art. XII se limita a reconhecer a utilidade do “comércio a varejo de produtos de consumo local entre suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados”; o turismo, interno e internacional, é outra atividade à qual foi conferida atenção (art. XIII).

Além da infraestrutura, outro ponto que se sobressai no TCA é o intercâmbio de informações. Trata-se de um dos instrumentos elementares de cooperação entre os signatários, previsto, ainda que de modo genérico, no parágrafo único do art. I. O dispositivo consagrado à proteção da fauna e da flora (art. VII) prevê a promoção da “pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico” (alínea *a*) e o estabelecimento de “um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas” adotadas por cada Estado em seus territórios amazônicos (alínea *b*); essas últimas medidas comporão um relatório anual apresentado por cada país. No que concerne à saúde e às condições sanitárias, mesmo que indiretamente, a questão volta à tona (art. VIII). Ao cuidar da pesquisa científica e tecnológica tendente à aceleração do desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, novamente o tratado traz à baila o intercâmbio informacional (art. IX). Destaca-se, por último, o art. XV, por meio do qual os Estados-partes admitem a necessidade de se manter

13 “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. Parágrafo único. Para tal fim, trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado”.

um intercâmbio permanente de informações entre si e entre eles e as entidades intergovernamentais latino-americanas.

A soberania e a integridade territorial são temas relevantes. Conforme dito anteriormente, a soberania é uma das diretrizes fundamentais da cooperação amazônica. Não obstante, a indefinição na demarcação dos limites entre alguns vizinhos se faz presente no art. XIX do TCA:

Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais 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 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.

Durante a negociação, o Equador chegou a se manifestar contrariamente à validade do Protocolo do Rio de Janeiro (1942). A tensão persistiu mesmo após a conclusão do Pacto Amazônico e, pouco após sua entrada em vigor – em 1981 –, houve os conflitos na Cordilheira do Condor, entre Peru e Equador¹⁴.

Em síntese, indicam-se os temas dominantes do TCA: desenvolvimento harmônico e infraestrutura; intercâmbio de informações; respeito à soberania e à integridade territorial. Como matérias secundárias, enumeram-se: comércio, turismo, política social, povos indígenas. Por último, é importante destacar que o Tratado de Cooperação Amazônica não gera direitos e obrigações diretamente. O parágrafo único do art. I não deixa dúvidas; a fim de alcançar os fins almejados os signatários “trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes”. O Pacto Amazônico é um tratado-quadro – ou guarda-chuva – isto é, um documento formal celebrado por Estados soberanos que depende da assinatura de acordos futuros – bilaterais e/ou multilaterais – para se tornar realidade.¹⁵

O TCA define os princípios fundamentais e as áreas

temáticas de cooperação. Entretanto, o texto se limita a esboçar um quadro organizacional bem simples. Quando da sua assinatura, não se criou nenhuma entidade intergovernamental dotada de autonomia executiva ou de poder normativo. O Pacto, em grande parte, é uma declaração de boas intenções, um *non binding agreement*.

4. ÓRGÃOS FUNDAMENTAIS E CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

O texto original do Pacto Amazônico prevê alguns órgãos destinados à formulação de diretrizes e estudos, à implementação do tratado, à execução dos objetivos e projetos e à coordenação dos trabalhos de cooperação. Não obstante, inicialmente, a cooperação não aconteceu sob os cuidados de uma entidade intergovernamental permanente. Instituiu-se, no máximo, uma proposta de construção de *regime internacional* sem um prazo definido. É importante ressaltar que a ausência de prazos para alcançar os objetivos propostos é uma significativa diferença entre a OTCA e as duas iniciativas sul-americanas mais relevantes – a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Segundo Oran Young, regimes são

[...] social institutions governing the actions of those involved in specifiable activities or sets of activities. Like all social institutions, they are practices consisting of recognized roles linked together by clusters of rules or conventions governing relations among the occupants of these roles.¹⁶

List e Rittberger apresentam uma noção de regime, distinguindo-os dos tratados e das organizações internacionais:

[...] a treaty is a legal instrument stipulating rights and obligations, a regime is a social institution wherein stable patterns of behaviour result from compliance with certain norms and rules, whether these are laid down in a legally binding instrument or not. Moreover, regimes are different from organizations. It is only organizations to which activities and a legal personality can be attributed. International organizations and regimes intersect where the former provide for the “procedures” of the latter.¹⁷

14 Cf. TAPIA FIGUEROA, Claudio Andrés. *La negociación que no fue: diplomacia chilena en el conflicto entre Ecuador y Perú en el Amazonas (1941-1942)*. Viña del Mar: Centro de Estudios Latinoamericanos, 2008.

15 NUNES, Paulo Henrique Faria. *Direito internacional público: introdução crítica*. Curitiba: Juruá, 2015.

16 YOUNG, Oran R. *International cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. London: Cornell University Press, 1989. p. 13.

17 LIST, Martin; RITTBERGER, Volker. Regime theory and

Mikael Román define, resumidamente, os regimes internacionais como “social institutions composed of agreed-upon principles, norms, rules, and decision-making procedures that are intended to govern, or govern, the interaction of actors in specific issue areas”¹⁸.

Uma OI é uma associação formal de Estados, instituída pela assinatura de um tratado, dotada de órgãos permanentes e personalidade jurídica própria, com a finalidade de coordenar, executar e/ou regulamentar ações de interesse comum de seus membros. Um regime internacional é uma instituição mais simples: a formalidade, mediante a celebração de um acordo, não é um elemento imprescindível; a personalidade jurídica internacional também não, assim como a existência de órgãos ou capacidade decisória.

A estrutura formal da cooperação, consoante o texto original do TCA, é composta pelas seguintes instituições: Reunião dos Ministros de Relações Exteriores, Conselho de Cooperação Amazônica, Secretaria Pro Tempore, Comissões Especiais. Admite-se ainda a criação de Comissões Nacionais.¹⁹

A Reunião dos MRE é a instância máxima da cooperação amazônica, o órgão supremo, convocada com 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” (art. XX).

O TCA não definiu uma periodicidade para as reuniões ordinárias dos MRE, estipulou-se, apenas, que a primeira deveria ser realizada dentro de dois anos a contar da data da entrada em vigor. O encontro inaugural foi realizado em Belém (23 e 24 out. de 1980). Aprovou-se nessa ocasião o seu regimento, que determina que as reuniões ordinárias são realizadas a cada dois anos²⁰; as

extraordinárias podem ser convocadas por qualquer das partes contratantes, desde que obtido o apoio de mais quatro.

Observadores são admitidos nas reuniões mediante autorização dos Estados-membros. Podem gozar da qualidade de observador: Estados interessados; a ONU, a OEA e seus organismos especializados; a ALADI; o Sistema Econômico Latino-americano (SELA); bem como quaisquer outros organismos internacionais governamentais ou não governamentais.

A determinação do país-sede da Reunião dos MRE segue um sistema de rodízio por ordem alfabética.

Em sequência à Reunião de Belém, acima mencionada, foram realizadas as seguintes reuniões ordinárias dos MRE: Cali (7 e 8 dez. 1983); Quito (6 e 7 mar. 1989); Santa Cruz de la Sierra (7 e 8 nov. 1991); Lima (4 e 5 dez. 1995); Caracas (6 abr. 2000); Santa Cruz de la Sierra (22 nov. 2002); Manaus (14 set. 2004); Iquitos (25 nov. 2005); Lima (30 nov. 2010²¹); Manaus (30 nov. 2011); El Coca (Equador – 3 mai. 2013). A periodicidade previamente estipulada não tem sido respeitada, o que evidencia a posição do TCA na pauta de prioridade dos contratantes.

O Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) é constituído de “representantes diplomáticos de alto nível” (art. XXI). Suas reuniões ordinárias são anuais; as extraordinárias podem ser convocadas por qualquer contratante mediante apoio da maioria. No intuito de dinamizar os trabalhos durante as reuniões, é permitida a criação de grupos de trabalho (GT). As sessões dos GT e dos chefes de delegação são privadas.

O local de realização das reuniões do Conselho é determinado segundo o mesmo critério das reuniões dos MRE e admitem-se, também, observadores.

O CCA é um órgão de natureza consultiva. Embora este não disponha de autonomia decisória ou executiva, suas funções englobam praticamente todo o universo de atividades de cooperação amazônica:

1. Velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidade do Tratado.
2. Velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores.

2004, quando da realização da VIII Reunião dos MRE.

21 A Venezuela se ofereceu para ser a sede do décimo encontro de chanceleres; contudo o evento, programado para o segundo semestre de 2006, ocorreu em Lima em 30 de novembro de 2010.

international environmental management. In: HURRELL, Andrew; KINGSBURY, Benedict (Ed.). *The international politics of the environment: actors, interests and institutions*. New York: Oxford University Press, 1992. p. 90.

18 ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Uppsala: Uppsala University, 1998. p. 65.

19 Fez-se a análise institucional da OTCA a partir de obras já citadas sobre o Pacto Amazônico, aos documentos oficiais disponibilizados no sítio da entidade <<http://www.otca.info>>, bem como ALTMANN, Josette (Ed.); BEIRUTE, Tatiana (Comp.). *Dossier Organización del Tratado de Cooperación Amazónica* (OTCA). San José, Costa Rica: FLACSO, 2008; SÁNCHEZ BALLIVIAN, Sergio (Org.) et al. *Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica* (OTCA). La Paz: Secretaría Pro Tempore del TCA, 2002.

20 A necessidade de reuniões anuais foi colocada em evidência em

3. Recomendar às Partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente.

4. Considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as Partes e adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for o caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes.

5. Avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral.

6. Adotar as normas para o seu funcionamento.

O CCA pode, ainda, recomendar a conveniência ou oportunidade de realização de reuniões extraordinárias dos MRE²².

A partir da entrada em vigor do TCA, foram realizadas as seguintes reuniões ordinárias do CCA: Lima (5 a 8 jul. 1983); La Paz (25 e 26 set. 1986); Brasília (16 a 18 mar. 1988); Bogotá (2 a 5 mai. 1990); Quito (19 a 22 jul. 1993)²³; Lima (10 e 11 out. 1994); Lima (30 nov. e 1.º dez. 1995); Caracas (10 e 11 mar. 1997); Caracas (5 e 6 out. 1998); Caracas (4 e 5 abr. 2000); Santa Cruz de la Sierra (20 e 21 nov. 2002); Manaus (13 set. 2004); Iquitos (24 nov. 2005); Lima (29 nov. 2010).

Para a aplicação das medidas previstas no Pacto Amazônico e das deliberações tomadas nas reuniões dos MRE e do CCA, estabeleceu-se que cada Estado deveria criar uma Comissão Nacional Permanente – CNP (art. XXIII). Tais comissões não estão restritas às atividades ligadas ao TCA e os Estados podem lhes atribuir outras tarefas.

Alguns países criaram suas CNP pouco depois da entrada em vigor do TCA, a exemplo de Bolívia (decreto supremo 17.996/1981), Colômbia (decreto 464/1982), Equador (decreto executivo 539/1982) e Peru (decreto supremo 11/1980). A comissão brasileira só foi instituída aos 8 de novembro de 2002 por decreto presidencial não numerado.

Em virtude da gama de assuntos que podem ser relacionados aos objetivos do Pacto, o art. XXIV admite a criação de comissões especiais para desenvolver estudos sobre matérias específicas. Existem, atualmente, sete comissões especiais, que se ocupam das seguintes áreas:

saúde; assuntos indígenas; meio ambiente; transporte, infraestrutura e comunicações; turismo; educação; ciência e tecnologia.

Apesar da complexidade da região e dos problemas transfronteiriços, as primeiras comissões especiais só foram criadas em março de 1988 (*Ciência e Tecnologia e Saúde*)²⁴. A matéria a que se dedica cada comissão demonstra o interesse em aprofundar temas que ganharam maior ou menor destaque no Pacto Amazônico e/ou cobrir assuntos que foram colocados em segundo plano. Todavia, percebe-se que questões como segurança²⁵, crimes transnacionais, migração, exploração econômica ilegal ainda não ganharam o mesmo cuidado institucional.

Conforme dito acima, o TCA não instituiu uma pessoa jurídica de direito público externo. No entanto, criou-se a Secretaria *Pro Tempore* (SPT), órgão de vocação administrativa (art. XXII). Os trabalhos da Secretaria eram desenvolvidos no país que receberia a próxima reunião ordinária do CCA, portanto esperava-se que houvesse uma alternância anual.

A revisão da estrutura institucional do TCA se tornou matéria corrente nas reuniões dos principais órgãos no fim da década de 1980. Na III Reunião de MRE, realizada na capital equatoriana em 1989, o tema foi colocado em pauta. O primeiro item da Declaração de Quito traz o título “Avaliação da Marcha do Processo de Cooperação Amazônica”. Instruiu-se ali a SPT a convocar um grupo *ad hoc* com o fim de propor medidas voltadas ao desenvolvimento institucional, dentre elas um estudo sobre a conveniência da criação de uma Secretaria permanente.

24 A Comissão Especial de Ciência e Tecnologia (CECTA) foi instituída na Primeira Sessão Plenária da III Reunião Ordinária do CCA (março de 1988); a Comissão Especial de Saúde da Amazônia (CESAM), na Segunda Sessão Plenária da mesma reunião. As comissões especiais de Meio Ambiente (CEMAA) e Assuntos Indígenas (CEAIA) foram criadas pela Declaração de Quito, aprovada na III Reunião de MRE (março de 1989). A Comissão de Transporte, Infraestrutura e Comunicações (CETICAM), instituída durante a IV Reunião de MRE (maio de 1990), é fruto do aperfeiçoamento da Comissão Especial de Transporte; esta última havia sido criada no ano anterior. Na IV Reunião do CCA (maio de 1990), estabeleceu-se a Comissão Especial de Turismo (CETURA). A criação da Comissão Especial de Educação (CEEDA) ocorreu na V Reunião de MRE (dezembro de 1995).

25 Em 13 de julho de 2006, realizou-se, em Bogotá, a primeira cúpula de Ministros de Defesa e Segurança. Discutiu-se, nessa reunião, problemas como crime transnacional, comércio ilícito de flora e fauna e possibilidade de criação de um sistema de vigilância e monitoramento.

22 Art. III do Regimento da Reunião dos MRE.

23 Em Quito foi realizada a V Reunião Ordinária e I Reunião Extraordinária do CCA, organizada por iniciativa do governo equatoriano.

Na Declaração de Lima, aprovada na V Reunião dos MRE, em dezembro de 1995, decidiu-se formalmente pela criação de uma Secretaria Permanente a ser instalada na capital brasileira no futuro próximo. Aos 14 de dezembro de 1998, a estrutura formal da cooperação amazônica sofreu uma alteração substancial. Adotou-se nesse dia, em Caracas, o Protocolo de Emenda ao TCA por meio do qual se criou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), entidade dotada de personalidade jurídica e competente para celebrar tratados com Estados e organismos intergovernamentais.

O protocolo, que entrou em vigor em agosto de 2002, alterou a redação do art. XXII do TCA. Substituiu-se a SPT por uma Secretaria Permanente sediada em Brasília²⁶. Essa nova não é um órgão meramente administrativo, trata-se de um órgão de competência executiva pois ela é “encarregada de implementar os objetivos previstos no Tratado em conformidade com as resoluções emanadas das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica”²⁷.

À frente da Secretaria Permanente está o Secretário-Geral. Conforme o regimento do órgão, seu dirigente deve ser nacional de um dos países-membros, mas o sucessor não pode ser conterrâneo de quem ocupou previamente o cargo. A escolha é feita pela Reunião dos MRE por unanimidade. O mandato do Secretário-Geral é de três anos, admitida uma reeleição.

O boliviano Sergio Sánchez Ballivian foi nomeado, extraordinariamente, Secretário-Geral Interino – em dezembro de 2002, em Brasília – para um mandato de um ano. Em 2004, a eleição da equatoriana Rosalía Arteaga inaugurou uma nova etapa administrativa²⁸.

A instituição de um órgão permanente veio acompanhada de uma nova forma de planejamento das ações de cooperação. Além das funções previstas no art. XXII do TCA, a Secretaria Permanente elabora juntamente aos Estados-partes seus planos de trabalho e programas

de atividades. As metas, projetos e ações têm sido estudadas e incluídas em planos estratégicos plurianuais.

O Secretário-Geral é auxiliado por dois diretores – Executivo e Administrativo – e um Assessor Jurídico. Além desses, existem quatro coordenações que se dedicam a áreas específicas: Saúde; Assuntos Indígenas; Meio Ambiente; Transportes, Infraestrutura e Comunicações e Turismo; Ciência, Tecnologia e Educação.

Além da SP, um órgão permanente de função relevante é a Comissão de Coordenação do CCA. Esse órgão de função consultiva e auxiliar é formado, preferencialmente, por agentes diplomáticos dos Estados-membros da OTCA lotados em Brasília.

Embora a instância máxima decisória da OTCA seja a Reunião dos MRE, três reuniões de Presidentes já foram realizadas (maio de 1989; fevereiro de 1992; novembro de 2009). A cidade brasileira de Manaus recebeu todos os encontros dos chefes de Estado.

Pode-se apontar como razão principal para um prazo tão longo entre a segunda e a terceira cúpula presidencial as prioridades incluídas na agenda das políticas externas dos países sul-americanos nos anos 1990 e 2000. Na última década do século XX, o MERCOSUL e a CAN foram projetos prioritários; no primeiro decênio do século atual, as discussões sobre a criação e consolidação de um bloco sul-americano ofuscaram os debates sobre a cooperação amazônica. Entre 2000 e 2009, foram realizadas sete cúpulas de chefes de Estado da América do Sul: Brasília (2000); Guayaquil (2002); Cusco (2004); Brasília (2005); Cochabamba (2006); Brasília (2008); Bariloche (2009). Embora as entidades não mantenham uma relação de competição, não se pode ignorar que suas agendas entram em conflito e muitas vezes há necessidade de colocar uma em primeiro plano.

Na primeira declaração presidencial, a *Declaração da Amazônia*, estabeleceu-se que os encontros dos chefes de Estado seriam anuais. Porém, acompanhando a praxe das reuniões de MRE, a periodicidade jamais foi respeitada.

Outras reuniões não previstas no TCA foram promovidas a fim de tratar de assuntos específicos: Reunião de Ciência e Tecnologia (Lima, 26 ago. 2005); Reunião de Propriedade Intelectual (Rio de Janeiro, 30 jun. e 1.º jul. 2005); Reunião de Ministros da Saúde e Proteção Social (Florianópolis, 22 de março de 2006); Reunião

26 A OTCA é o único organismo internacional sediado na capital brasileira. A Secretaria Permanente (SP/OTCA) funcionou provisoriamente no Ministério de Relações Exteriores do Brasil, sua sede definitiva foi inaugurada em janeiro de 2005 (Cf. *Boletim OTCA*, ano 1, n. 3, dez./fev., 2004/2005). A SP/OTCA também conta com um Escritório de Trabalho em Manaus.

27 Art. XXII do TCA, modificado pelo Protocolo de Emenda.

28 Após três anos à frente da OTCA, Rosalía Arteaga deixou o cargo. Em julho de 2007, o colombiano Francisco José Ruiz Marmolejo assumiu como Secretário-Geral Interino e permaneceu até abril de 2009 quando foi eleito o peruano Manuel Ernesto Picasso Botto.

de Ministros de Defesa (Bogotá, 13 de julho de 2006)²⁹.

A criação da OTCA representa, indubitavelmente, um avanço no marco institucional, todavia o sistema de tomada de decisões permanece o mesmo desde a assinatura do Pacto Amazônico. A unanimidade é condição indispensável à aprovação das decisões e resoluções. Nas Reuniões de MRE e no CCA, o mesmo critério foi adotado assim como nos trabalhos das comissões especiais.

5. O PLANO ESTRATÉGICO 2004-2012

Por meio do Protocolo de Emenda ao Pacto Amazônico, estabeleceu-se a OTCA e substituiu-se a Secretaria *pro tempore* pela Secretaria Permanente (SP). As modificações institucionais, entretanto, não se resumem às alterações macroestruturais. A OTCA surge juntamente a uma proposta de reformulação dos trabalhos de cooperação; nessa nova forma de atuação, buscou-se criar um ambiente de diálogo contínuo entre os Estados-partes e a SP com a finalidade de traçar metas a serem perseguidas em médio prazo.

O parágrafo 2.º do art. XXII atribui a elaboração dos planos de trabalho dos programas de atividade e do orçamento da SP não apenas ao órgão administrativo. Esses documentos devem ser formulados juntamente aos Estados-membros e aprovados pelo CCA.

Tão logo se instalou a SP começaram os trabalhos para a elaboração de um plano de trabalho. Um texto provisório foi elaborado e submetido à apreciação das Comissões Nacionais Permanentes e representantes de organismos intergovernamentais, da sociedade civil e personalidades do meio científico. Na XII Reunião do CCA, realizada em setembro de 2004 em conjunto com a VIII Reunião de MRE, coube àquele órgão fazer a revisão do projeto elaborado pela SP. Por fim, os chanceleres aprovaram o Plano Estratégico (RES/VIII MRE-OTCA/02).

Esse documento cobre o período 2004-2012. Não se trata de uma agenda rígida, pois o cronograma é suscetível à modificação e aberto a contribuições dos

Estados-membros. A incorporação de novos elementos ao Plano Estratégico é efetivada mediante a elaboração de planos de ação bianuais³⁰, submetidos à apreciação crítica da SP por meio de relatórios anuais.

O primeiro plano é apresentado como um instrumento destinado a orientar o trabalho da SP, que atua em conjunto com as entidades nacionais responsáveis pelas ações de cooperação técnica no domínio do TCA. Busca-se, com as ações coordenadas entre agências nacionais, a OTCA e entidades alheias ao bloco – possíveis financiadoras das ações de cooperação –, evitar o atropelamento de atividades, assim como desenvolver um quadro burocrático permanente sem real necessidade.

No tocante ao desenvolvimento sustentável, o Plano Estratégico reconhece que a OTCA tem um compromisso social com as populações locais, que deverão gozar dos benefícios oferecidos pelos projetos desenvolvidos.

A *visão* do plano resume os objetivos e princípios do TCA e sua *missão* representa o anseio de tornar realidade as metas propostas e amadurecidas desde a assinatura do Pacto:

No marco dos princípios consagrados no Tratado e em cumprimento aos mandatos das diferentes instâncias, fortalecer ou criar os mecanismos ou instrumentos técnicos e financeiros, bem como políticas comuns ou compatíveis, para tornar efetivos os processos de integração e desenvolvimento sustentável regional, fomentando a ativa participação dos países e dos atores regionais e locais na formulação e execução dos diferentes planos, programas e projetos, assim como na equitativa distribuição dos benefícios gerados, favorecendo a construção de sinergias que aumentem a capacidade de negociação do conjunto dos países em diferentes cenários globais de negociação dos temas de interesse regional.³¹

Os espaços de intervenção vislumbrados no Plano Estratégico são definidos a partir de quatro eixos estratégicos e seis áreas programáticas. Os eixos estratégicos são: Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Naturais Renováveis; Gestão do Conhecimento e Intercâmbio Tecnológico; Integração e Competitividade Re-

29 Durante a VIII Reunião de MRE (set. 2004), decidiu-se realizar cinco reuniões ministeriais (comércio, desenvolvimento social, ciência e tecnologia, defesa, segurança) e uma reunião técnica (propriedade intelectual).

30 No Plano Estratégico 2004-2012, ficou previsto que a elaboração dos planos bianuais aconteceria a partir de 2005; nesses são inseridos os programas e projetos por executar e, articulação com o Plano Estratégico, duração, custos e fontes de financiamento.

31 ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. *Plano Estratégico*. 2004-2012. Brasília: SP/OTCA, 2004. p. 19.

gional; Fortalecimento Institucional. E as áreas programáticas são as seguintes: Água; Florestas/Solos e Áreas Naturais Protegidas; Diversidade Biológica, Biotecnologia e Biocomércio; Ordenamento Territorial, Assentamentos Humanos e Assuntos Indígenas; Infraestrutura Social: Saúde e Educação; Infraestrutura de Transporte, Energia e Comunicações.

Além dos planos bianuais, são instrumentos operacionais o uso de sistemas de informação georreferenciada, a cooperação e/ou coordenação com outros atores e iniciativas regionais e a elaboração e publicação de informações e documentos.

6. EVOLUÇÃO NORMATIVA DA COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

O Pacto Amazônico é um acordo-quadro e a OTCA não dispõe de órgãos dotados de autonomia para tomar decisões de caráter vinculante. Portanto, a expressão *evolução normativa* não é empregada no sentido de um conjunto de regras que compõem um “direito pan-amazônico”. Na verdade, busca-se, com a análise da evolução normativa, identificar os temas prioritários nos diálogos bilaterais e regionais, bem como acompanhar o modo como os Estados-membros buscaram destacar os princípios e objetivos do TCA.

Em virtude do número de países e de instrumentos bilaterais celebrados, optou-se por um recorte. Uma vez que o Brasil é o país que detém o maior naco da grande floresta tropical sul-americana e só não possui áreas limítrofes com o Equador, suas relações bilaterais com os demais países foram escolhidas na tentativa de se traçar um perfil das relações formais amazônicas.

No tocante aos aspectos institucionais, optou-se, principalmente, pelo exame das declarações elaboradas nas reuniões dos chefes de Estado. No entanto, buscaram-se, ainda, os boletins informativos da OTCA e, em caráter suplementar, atos das reuniões dos MRE e do CCA.

Os anos que sucederam à conclusão do TCA refletem seu aspecto secundário para os países contratantes. Na verdade, a primeira metade da década de 1980 é um momento de baixa produtividade e diálogo nos projetos de cooperação e integração na América do Sul. A crise da dívida externa e um grave processo inflacionário castigaram as economias latino-americanas.

No que concerne às principais iniciativas regionais, a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) não foi capaz de fomentar o comércio como se esperava quando da assinatura do Tratado de Montevideo em 1980. Embora o Brasil tenha firmado um *Memorando de Entendimento* com o Grupo Andino, o Acordo de Cartagena também ficou estagnado e, em 1987, o Protocolo de Quito eliminou os prazos previstos para a instituição de uma união aduaneira entre os parceiros do Pacto Andino.

O Tratado de Cooperação Amazônica não ficou imune a esse período modorrento da diplomacia sul-americana. O entusiasmo cedeu lugar ao marasmo, os países se voltaram para dentro e priorizaram projetos mais próximos de seus principais centros produtivos. Assim, as fronteiras internacionais amazônicas, muito distantes das capitais e das áreas mais dinâmicas economicamente, perderam o prestígio que lhes conferira o passado recente³². Outro fator que contribuiu para o arrefecimento da diplomacia pan-amazônica foi a redução do temor da internacionalização da região³³.

A análise das relações de cada país-membro do TCA com os demais inflaria demasiadamente essa seção. Não obstante, discutem-se, brevemente, as relações bilaterais do Brasil com os demais países da Amazônia Pactual.

É nítida a predileção brasileira em seus diálogos com Bolívia e Peru no período anterior às negociações do TCA. Isso ocorre por razões óbvias. Próximo a esses dois países, o Brasil possui uma extensa zona de fronteira que foi objeto de intensos conflitos; a área limítrofe Brasil-Bolívia se estende por 3.423 km³⁴ e com o Peru a

32 A respeito dessa distância da Amazônia dos principais centros, Delfina Trinca Figuera comenta as relações entre Brasil e Venezuela: “Sin embargo, no es precisamente por su ‘lado amazónico’ que Venezuela mantiene históricamente relaciones con Brasil, aunque es por ese ‘lado’ que participa como país signatario del llamado Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito hace 26 años en Brasília (1978). Con esse tratado se pretendía coordinar acciones sobre una región compartida: la Amazonia – en vez de vincular países –, entendiendo que la intención de las partes era – y es – la de reservarse el ejercicio de sus respectivas soberanías sobre la región; de allí que no contemplase ninguna disposición que permitiese la creación de una organización supranacional.” TRINCA FIGHERA, Delfina. Los desafíos de la globalización y la ocupación de la Amazonia: una visión desde Venezuela. In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges; SILVEIRA, María Laura; ARROYO, Mónica (Org.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: USP, 2006. p. 210.

33 NUNES, Paulo Henrique Faria. Internacionalização da Amazônia: agentes e perspectivas. *Textos e Debates*, Boa Vista, v. 1, n. 27, p. 161-176, 2015.

34 A distância entre Brasília (DF) e Rio Branco (AC) é de 3.123 Km.

linha demarcatória alcança 2.995 km. Além disso, sobretudo no tocante à Bolívia, trata-se de uma área fronteiriça com maior densidade demográfica.

Antes das negociações do TCA os diálogos com Colômbia, Venezuela e Equador tinham uma posição secundária. As zonas fronteiriças do Brasil com os dois primeiros países ainda hoje constituem grandes vazios demográficos, embora possua um centro regional na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru, a cidade de Tabatinga³⁵ – contígua a Letícia³⁶, na Colômbia. O Equador não dispõe de áreas limítrofes com o Brasil, embora esteja na rota de um dos prováveis corredores de acesso ao Oceano Pacífico³⁷.

Com a Guiana e o Suriname, obviamente, o número de tratados é bem mais resumido. Em primeiro lugar, porque são Estados de emancipação recente; em segundo, porque a situação retratada no parágrafo anterior, referente a Colômbia e Venezuela, é ainda mais dramática.

Nota-se que, conquanto as relações com alguns países sejam prioritárias pelas mais diversas razões, há um “pacote” de acordos genéricos de temas variados firmados com a maioria dos parceiros: comércio, energia nuclear, medidas sanitárias, cooperação técnica e científica, recursos naturais e infraestrutura. Muitos desses temas são pertinentes ao Pacto Amazônico.

Na parte final da década de 1980 e nas décadas seguintes, as matérias preponderantes são entorpecentes, infraestrutura e energia, segurança e defesa, questões penais. Esses temas, entretanto, não são consequência

das discussões sob o amparo do Tratado de Cooperação Amazônica. O tráfico ilícito de entorpecentes e de pessoas, assim como problemas concernentes a crimes internacionais estiveram em evidência nas Nações Unidas no mesmo período. Alguns importantes instrumentos internacionais foram adotados sob os auspícios da Assembleia Geral da ONU nos anos 1980, 1990 e 2000: Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988), Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (1997), Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999), Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000), Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003). As mesmas questões estiveram presentes nas discussões de entidades regionais como Organização dos Estados Americanos, União Europeia e União Africana. Insiste-se, portanto, que o aumento de instrumentos aparentemente relacionados à Amazônia não é, necessariamente, fruto da evolução do TCA; seus membros estiveram atentos aos assuntos que ocuparam os principais fóruns internacionais e, naturalmente, estes foram inseridos nas relações bilaterais. Lista-se um conjunto de países com os quais o Brasil celebrou tratados sobre tráfico ilícito de entorpecentes no mesmo período: Paraguai (1988), Cuba (1994), Rússia (1994), África do Sul (1996), Espanha (1999), Romênia (1999), Líbano (2003), integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (1997).

No tocante à produção de normas dentro do arcabouço institucional do TCA, a década de 1980 é uma fase altamente improdutiva. A criação da UNAMAZ³⁸ (1987) e das primeiras comissões especiais (1988) é o primeiro sinal mais evidente do anseio de aproximar os objetivos do tratado da realidade. O período de inércia do Pacto Amazônico é interrompido em 1989, ano de realização da primeira Reunião de Presidentes³⁹.

35 A população estimada no fim de 2013 era de 58.314 (Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE: cidades: Amazonas: Tabatinga. Brasília, [2016?]. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=355270>>).

36 A população estimada no fim de 2013 era de 40.673 (fonte: COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Demografía y población*. Bogotá, [2016?]. Disponible en: <<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>>).

37 Cf. AMAYO ZEVALOS, Enrique. La Amazonía y el Pacífico: la problemática de su vinculación a través de una carretera. In: PAVAN, Crodowaldo (Coord.). *Uma estratégia latino-americana para a Amazônia*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; São Paulo: Memorial, 1996. v.3. p. 142-151; BARA NETO, Pedro; SÁNCHEZ, Ricardo J.; WILMSMEIER. *Hacia un desarrollo sustentable e integrado de la Amazonía: los corredores de transporte en la cuenca amazónica central-occidental y sus afluentes principales en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú*. CEPAL: Santiago de Chile, 2006; VAN DIJCK, Pitou; DEN HAAK. *Construcción problemática: IIRSA y las asociaciones público-privadas en la infraestructura vial*. Amsterdam: CEDLA/UVA, 2007.

38 A UNAMAZ é uma rede de instituições de ensino superior dos países amazônicos voltada para a cooperação científica intelectual. A entidade não possui caráter intergovernamental e seu bom funcionamento depende, sobretudo, das políticas educacionais desenvolvidas nos países-membros da OTCA que, na maioria das vezes, deixa muito a desejar. A Secretaria-Executiva da UNAMAZ está instalada na cidade de Belém (Brasil)

39 Em 1989, criou-se o Parlamento Amazônico, sediado na capital peruana. Assim como a UNAMAZ, ele não dispõe de uma estrutura intergovernamental formal nem possui personalidade jurídica internacional.

Ao final do primeiro encontro presidencial, aprovou-se a *Declaração da Amazônia*, um texto sucinto – dividido em dez parágrafos – que reafirma alguns dos princípios elementares do TCA: soberania, conservação ambiental e cooperação. O documento apresenta uma redação em sintonia com o conceito de desenvolvimento sustentável, amplamente difundido com a publicação do *Relatório Brundtland* em 1986⁴⁰.

A primeira declaração presidencial destaca que a adoção de medidas de proteção do meio ambiente na Amazônia só é possível com a melhoria das condições econômicas e sociais de seus povos. Também chama a atenção para os problemas decorrentes da crise da dívida externa e para a disparidade entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. A Declaração da Amazônia ainda atribui parte da responsabilidade pela conservação da Amazônia aos Estados desenvolvidos, os quais deveriam promover ações de cooperação financeira e tecnológica. Um último ponto que merece ser ressaltado é a preocupação com a questão nuclear (proscrição das armas nucleares e uso da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos), com o desarmamento e com a transferência internacional de resíduos radioativos e tóxicos.

A segunda Reunião de Presidentes foi convocada no intuito de definir posições conjuntas que seriam discutidas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)⁴¹. Dois documentos foram aprovados aos 11 de fevereiro de 1992: a Declaração de Manaus sobre a CNUMAD e o Documento de Posição Conjunta dos Países Amazônicos com Vistas à CNUMAD.

A declaração presidencial de 1992 reafirma e aprofunda muitos dos temas da sua antecessora: desenvolvimento sustentável; livre direito de utilização dos recursos naturais na consecução do bem-estar e do progresso; promoção da educação e da consciência ambiental; direitos dos povos indígenas e sua participação na formulação de políticas públicas; dívida externa. Todavia, o segundo documento apresenta uma redação

mais áspera em relação ao modelo econômico preponderante e ao papel dos países desenvolvidos. Os parágrafos 4 ao 8 da Declaração representam bem a posição defendida pelos países amazônicos:

4. Reafirmamos nossa convicção que os padrões de produção, consumo e distribuição internacionais estão na raiz dos problemas de meio ambiente dos países em desenvolvimento, especialmente, a deterioração do ecossistema e a pobreza a que tem condenada a maioria dos seres humanos.

5. É reconhecida a maior responsabilidade dos países desenvolvidos na deterioração progressiva do meio ambiente, razão suficiente pela qual não podem pretender impor controles ecológicos e condicionantes aos países em desenvolvimento.

6. O subdesenvolvimento é, por sua vez, causa fundamental e grave efeito da deterioração do meio ambiente. Portanto, a solução dos problemas ambientais está estreitamente vinculada a uma nova atitude em relação à cooperação internacional, que se traduza na expansão dos recursos financeiros, no maior acesso a tecnologias, na ampliação dos fluxos comerciais e em medidas para resolver o problema da dívida externa.

7. Medidas internas de urgência serão insuficientes para eliminar a pobreza se não contam com o apoio da cooperação internacional baseada em novos princípios.

8. A superação da problemática atual do meio ambiente requer, ademais, um esforço consciente e decidido por parte dos Estados e dos indivíduos, que deverá transcender a simples lógica das forças do mercado.

Nota-se que a Declaração de Manaus sobre a CNUMAD prioriza, sobretudo, o *princípio da responsabilidade comum mas diferenciada* e o respeito à soberania.

A terceira Reunião de Presidentes da OTCA aconteceu em um contexto, aparentemente, semelhante ao da segunda. O encontro foi convocado pelo Brasil em outubro de 2009 para que fossem definidas posições conjuntas a serem apresentadas pelos países amazônicos na 15.^a Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP15), realizada entre os dias 7 e 18 de dezembro em Copenhague.⁴²

O encontro, realizado em Manaus, no dia 26 de novembro, também contou com a presença do presidente francês⁴³. Apesar de anteceder uma conferência global,

40 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

41 Registra-se que pouco antes da realização da CNUMAD, no Rio de Janeiro, a Câmara dos Deputados deu início à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Internacionalização da Amazônia. O relatório final dessa CPI foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 22 fev. 1994.

42 Encontros semelhantes relacionados à 10.^a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica foram promovidos em 2010. Em novembro de 2011, aprovou-se a Declaração dos MRE da OTCA para a Conferência Rio + 20.

43 Na VIII reunião dos MRE, em 2004, aprovou-se a participação

assim como a cúpula presidencial de 1992, essa última foi marcada pela baixa presença dos chefes de Estado dos países participantes. Somente estiveram presentes Luís Inácio Lula da Silva (Brasil), Bharrat Jagdeo (Guiana) e Nicolas Sarkozy (França), de modo que a reunião perdeu muito de sua importância.

Assim como nas duas primeiras reuniões de líderes, aprovou-se, na terceira, um novo texto, a *Declaração dos Chefes de Estados sobre a Organização*. Embora o evento tenha fracassado parcialmente, é importante observar os principais elementos do documento.

A Declaração de 2009 atualiza alguns princípios e metas do TCA. No preâmbulo, reconhece-se a importância da cooperação entre os países amazônicos no fortalecimento da unidade sul-americana e associa-se a consecução do desenvolvimento sustentável na região a uma “administração integral, participativa, compartilhada e equitativa”.

As decisões adotadas na Declaração de 2009 são apresentadas em sete parágrafos e cobrem os seguintes temas: a) renovação e modernização do papel da OTCA; b) elaboração de uma nova Agenda Estratégica; c) fortalecimento da Secretaria Permanente; d) elaboração de um estudo pela Secretaria Permanente, em coordenação com os Estados-partes, para identificar possíveis fontes de financiamento nos próprios países, a fim de eliminar a dependência da OTCA de financiamentos externos⁴⁴; e) estabelecimento e reativação das Comissões Nacionais Permanentes.

de observadores nos trabalhos da OTCA. No ano seguinte, participaram da IX Reunião dos Chanceleres, na condição de observadores, representantes da França, da Comunidade Andina de Nações e da Corporação Andina de Fomento.

44 A captação de recursos juntamente a governos estrangeiros e organizações internacionais é uma constante nos documentos aprovados pelos órgãos da OTCA. Na Agenda para a VI Reunião de MRE (item 10 – Recursos Técnicos e Financeiros Internacionais), realizada em abril de 2000, reconhece-se, abertamente, a dependência financeira das ações do OTCA:

“Es una realidad que el Tratado de Cooperación Amazónica continuará dependiendo de recursos externos para la formulación y ejecución de proyectos, pues los respectivos países carecen de recursos para financiar tales proyectos, generalmente costosos. En este sentido, los Ministros pueden proponer estrategias de los Gobiernos que apoyen las solicitudes de la Secretaría, sea ésta Pro Tempore o Permanente. En este sentido, debe tomarse en cuenta que los proyectos sean de interés regional, tengan valor agregado y sean atractivos para las fuentes de financiamiento internacional. La reunión ministerial también debe ser propicia para expresar un público agradecimiento a todos aquellos países que han contribuido con recursos financieros o técnicos a consolidar los trabajos en el marco del Tratado.”

Estabeleceu-se que a Agenda Estratégica deveria incluir ações de curto, médio e longo prazo e ser orientada por dois princípios fundamentais: “redução das assimetrias regionais”; e “adoção de alternativas econômicas complementares e solidárias para o aproveitamento sustentável e racional da biodiversidade e outros recursos amazônicos para melhorar a qualidade de vida da população local, lograr o desenvolvimento global e o crescimento econômico” (parágrafo 3). Constituem metas a serem incluídas na Agenda Estratégica: visão integral da cooperação regional amazônica; proteção das florestas e da biodiversidade por meio de ações destinadas à redução do desmatamento, ao aproveitamento racional e sustentável e à captação de recursos que assegurem a implementação de tais medidas; fortalecimento institucional e político dos povos indígenas e tribais e seu consequente desenvolvimento; proteção, gestão e preservação dos recursos hídricos com vistas à segurança de seus ecossistemas; segurança alimentar; saúde; fomento do ecoturismo; desenvolvimento científico e tecnológico com respeito ao conhecimento tradicional; prosseguimento das negociações realizadas pela SP sobre temas centrais para a cooperação amazônica (mudança climática, biodiversidade, florestas); incorporação das Reuniões Ministeriais Setoriais – a exemplo das reuniões de Ministros de Saúde e de Proteção Social e de Ministros de Defesa, realizadas em 2006 – às ações da Agenda Estratégica⁴⁵.

No que diz respeito às populações tradicionais, nota-se a influência da Convenção 169 da OIT (1989), visto que foi empregada a expressão “povos indígenas e tribais”. Reconhece-se, portanto, a necessidade de proteção não só dos povos indígenas, mas também de grupos formados por indivíduos que não pertenciam originalmente à região amazônica tais como os quilombolas.

Outro ponto relevante na terceira declaração presidencial é o reconhecimento da necessidade de emancipar as ações de cooperação na Amazônia da captação de recursos de fora da região. A dependência do financiamento externo⁴⁶ tem sido uma constante das atividades

45 A Agenda Estratégica foi aprovada na X Reunião dos MRE (Lima, nov. 2010). Para informações mais detalhadas e atualizadas, consultar o site oficial da OTCA: <<http://www.otca.info>>.

46 No Plano Estratégico 2004-2012, ficou previsto que, além das contribuições dos Estados-partes, a OTCA poderia administrar outras fontes de financiamento. Idealizou-se à época a criação de um fundo que garantiria a execução das atividades e projetos da organização, no entanto as dificuldades financeiras permanecem um desafio a ser superado.

Na VI Reunião de MRE, (Caracas, abril de 2000), foi aprovado

da OTCA, o que prejudica o dinamismo da entidade⁴⁷.

O momento de elaboração da terceira declaração presidencial é marcado por uma grave crise econômica mundial, considerada a pior desde 1929. Apesar da instabilidade, o Brasil obteve à época uma significativa projeção mundial, afirmou-se como um dos pontos de maior solidez da América Latina e chegou a contribuir para o Fundo Monetário Internacional. Infere-se que a questão da captação de recursos nos próprios países amazônicos pode ser, ao mesmo tempo, uma cobrança por parte dos países de menor desenvolvimento e uma forma do governo brasileiro dar continuidade à valorização de sua imagem no âmbito regional. Resta saber se as intenções vão se converter efetivamente em medidas concretas.

7. ANÁLISE CRÍTICA DA EVOLUÇÃO NORMATIVA E INSTITUCIONAL

Nas sociedades humanas, normalmente, um sistema normativo surge e se consolida antes ou junto com o desenvolvimento da estrutura organizacional. Na OTCA existe uma lógica inversa: diante da ausência de um marco normativo eficiente, investe-se no fortalecimento da estrutura institucional. Questiona-se, contudo, se a expansão da burocracia pan-amazônica sem um marco normativo satisfatório gere bons resultados.

um orçamento anual de US\$ 1.139.600,00 para a instalação e manutenção da SP. O quinhão de responsabilidade de cada Estado não foi proporcional ao seu território, mas à capacidade contributiva. Para compor o montante referido, os Estados contribuíram com os seguintes valores: Bolívia e Equador: US\$ 74.074,00 (6,5%); Brasil: US\$ 398.860,00 (35%); Colômbia, Peru e Venezuela: US\$ 182.336,00; Guiana e Suriname: US\$ 22.792,00 (2%). De maio de 2004 a setembro de 2005, a SP administrou um orçamento de US\$ 1.218.193,64. No mesmo período, a captação de recursos provenientes de organismos intergovernamentais foi superior ao orçamento da OTCA, o que evidencia a dependência do financiamento externo: US\$ 380.000,00 (FAO); US\$ 700.000,00 (Global Environment Fund – GEF); US\$ 200.000,00 (UNCTAD); US\$ 1.900.000,00 (BID). Os dados foram colhidos in AMAZON COOPERATION TREATY ORGANIZATION. *Integrating the Continental Amazon: management report: may 2004 to october 2005*. Brasília: PS/ACTO, 2005.

⁴⁷ Argemiro Procópio tem sido uma das principais vozes a criticar o pouco comprometimento dos Estados-partes com a OTCA. Cf. PROCÓPIO, Argemiro. *Subdesenvolvimento sustentável: segurança alimentar, segurança ambiental, agronegócio, segurança energética, segurança humana, política internacional*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009; PROCÓPIO, Argemiro. *Destino amazônico: devastação nos oito países da Hileia*. São Paulo: Hucitec, 2005.

Ao se analisar a evolução do sistema de cooperação amazônica – antes somente um tratado, hoje uma organização internacional – nota-se que os avanços são mais retóricos do que práticos, mesmo após a criação da OTCA. Cita-se, por exemplo, a proposta do Peru de negociação de uma *Carta Amazônica*, apresentada durante a IX Reunião dos MRE (novembro de 2005). Desde então, várias reuniões do CCA e dos MRE, ordinárias e extraordinárias, já discutiram o tema; no entanto, pouco se realizou em termos práticos.

Conforme registrado anteriormente, os anos que se seguiram à entrada em vigor do Pacto foram marcados pela inércia do regime de cooperação. No fim da década de 1980, esse ambiente sofreu profundas alterações, todavia deve-se fazer um importante questionamento: quais as razões para o relançamento do TCA, cujo marco maior foi a primeira cúpula presidencial em 1989? A reconstrução do modelo democrático em muitos dos países sul-americanos contribuiu, mas não pode ser apontada como o principal fator. Os diálogos que levariam à criação do MERCOSUL e as conversações no âmbito da CAN também são elementos importantes mas não devem ser sobrevalorizados.

A negociação e a assinatura do TCA foi um movimento mais reativo do que propositivo. O relançamento do projeto de cooperação amazônica, embora acompanhado de uma revisão crítica do quadro institucional, foi igualmente reativo. No fim dos anos 1980, a questão ecológica estava na ordem do dia dos principais foros internacionais e em dezembro de 1989 convocou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)⁴⁸. Algumas medidas importantes foram adotadas, a exemplo da criação da UNAMAZ e do Parlamento Amazônico; todavia essas iniciativas não receberam o devido cuidado das autoridades governamentais, sobretudo a primeira. Desde o estabelecimento da OTCA, são constantes os apelos pela “reativação” dessas duas instituições.

Os problemas ambientais e a Amazônia, em especial, também alcançaram os meios de comunicação de massa e foram difundidos mundialmente. O assassinato do líder seringueiro Chico Mendes em dezembro de 1988 e as lutas pela demarcação das terras dos índios Yanomâmi⁴⁹ – dispersos em áreas pertencentes a Brasil e Vene-

⁴⁸ Resolução 44 (XLIV) da Assembleia Geral da ONU.

⁴⁹ Sobre a questão Yanomâmi, cf. BARAZAL, Neusa Romero. *Yanomami: um povo em luta pelos direitos humanos*. São Paulo:

zuela – e Caiapó⁵⁰ tiveram um papel relevante na nova onda de percepção global dos problemas amazônicos. O cacique caiapó Raoni Metuktire visitou vários países europeus, acompanhado do artista britânico Sting, em uma campanha contra a invasão de áreas indígenas e ganhou notoriedade mundial. Embora Cubatão – cidade brasileira localizada no Estado de São Paulo – tenha sido considerada a cidade mais poluída do mundo, as atenções se voltavam cada vez mais para a Floresta Tropical.

A segunda cúpula presidencial, realizada em fevereiro de 1992, deixa evidente o caráter reativo do relançamento do TCA. Afinal de contas, o propósito aberto do encontro era a elaboração de um documento para definir posições conjuntas dos Estados-partes a serem apresentadas na CNUMAD.

Nos anos 1990, embora o Brasil tenha sido país-sede da Cúpula da Terra, os projetos sul-americanos prioritários estavam mais voltados para o fortalecimento do comércio regional. MERCOSUL e CAN passaram a ser vistos como possíveis barricadas contra as investidas da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)⁵¹. Assim, os países sul-americanos investiram na ampliação do comércio com os vizinhos do subcontinente; igualmente, as relações com a União Europeia se converteram em uma alternativa à proposta norte-americana de uma zona de livre comércio pan-americana⁵².

Outros aspectos da década de 1990 merecem ser ressaltados: a luta por investimentos estrangeiros, a redução da máquina estatal, os esforços por controle da inflação e estabilização monetária⁵³. Dentre os instrumentos dos quais os Estados lançaram mão, citam-se as privatizações de companhias estatais e as políticas de

incentivo às exportações – em grande parte calcadas no agronegócio e no setor mineral.

Com a instalação da Secretaria Permanente em Brasília, esperava-se um maior dinamismo das relações amazônicas. É certo que, logo após a criação da OTCA, diversas iniciativas foram tomadas e/ou apoiadas pela SP/OTCA e firmaram-se vários entendimentos com outros organismos internacionais como os citados a seguir: acordo de cooperação financeira firmado com a FAO para o estabelecimento de indicadores de sustentabilidade da Floresta Amazônica (25 mai. 2004); acordo sobre intercâmbio de informação e cooperação, firmado com o Comitê da Bacia do Prata (30 ago. 2004); Memorando de Entendimento OTCA-CAN sobre programa conjunto na área de recursos hídricos, florestas e biodiversidade (29 set. 2004); Memorando de entendimento, firmado com a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica – COICA (25 out. 2004); acordo de cooperação com a Organização Pan-Americana de Saúde (fev. 2005); memorando de entendimento com a União Mundial para a Conservação da Natureza – UICN (19 jun. 2006); Programa de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Amazônica; Programa OTCA Biodiversidade; discussões sobre a criação de um Fundo Solidário do Desenvolvimento Sustentável Amazônico; proposta de um Plano de Ação para a Cooperação Regional sobre Contaminação por Mercúrio na Amazônia; Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas; Iniciativa Amazônica para a Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Naturais.

A assinatura do Protocolo de Emenda ao TCA em dezembro de 1998, conquanto represente uma evolução institucional, não pode ser interpretada sem que se tenha em mente a evolução normativa do direito ambiental internacional⁵⁴. O Protocolo de Quioto, complementar à Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, foi concluído em onze de dezembro de 1997. A adoção do Protocolo sobre Biossegurança ocorreu na cidade colombiana de Cartagena em 29 de janeiro de 2000. A continuidade das discussões e do trabalho de aperfeiçoamento das normas internacionais sobre mudança climática, biodiversidade e proteção das florestas certamente exerceram influência na criação da OTCA.

EDUSP, 2001; BARRETO, Carlos Alberto Lima Menna. *A farsa Ianomâmi*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1995. A questão Ianomâmi ainda hoje gera debates e opiniões conflitantes, por isso foram indicadas intencionalmente referências antagônicas.

50 MENEZES, Maria Lúcia Pires de. *Parque Indígena do Xingu: a construção de um território estatal*. São Paulo: IMESP, 2000.

51 BAUMANN, Renato (Org.). *A Alca e o Brasil: uma contribuição ao debate*. Brasília: IPEA; CEPAL, 2003; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; OLIVEIRA, Enrique Altemani (Org.). *Relações internacionais e sua construção jurídica: a ALCA e os blocos internacionais*. São Paulo: FTD, 1998.

52 SANTANDER, Sebastián. *Le régionalisme sud-américain, l'Union Européenne et les États-Unis*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008; SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Juruá, 2009.

53 GAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

54 HUNTER, David; SALZMAN, James E.; ZAEKE, Durnwood. *International environmental law & policy*. New York: Foundation Press, 1998; SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

O Plano Estratégico 2004-2012 não ignora “um grande potencial para os projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, conforme os acordos adotados pela Conferência das Partes do Convênio Marco das Nações Unidas sobre a Mudança Climática e o Protocolo de Kyoto”⁵⁵ e recomenda a

[...] a formulação e adoção de uma Estratégia Regional Amazônica da Biodiversidade, que contribua para a criação de mecanismos e instrumentos comuns para o desenvolvimento sustentável da região e para a construção de posições articuladas frente aos diversos fóruns de negociação internacional, que seja complementar a outras estratégias sub-regionais como a adotada pelos países andinos, por meio da Decisão 523 do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, mas com foco nos interesses dos oito Países Membros da OTCA.

Uma política pan-amazônica sobre a biodiversidade é, decerto, questão vital para a região e representa uma iniciativa mais do que louvável. No entanto, percebe-se um arrefecimento desses importantes debates à medida que as conferências de âmbito global se tornam mais distantes. Nota-se uma continuidade nos documentos e declarações aprovados nas reuniões dos órgãos da entidade, mas, insiste-se novamente, a retórica se sobrepõe às medidas pragmáticas. A cada reunião, levanta-se a lona e arma-se o picadeiro; alguns artistas são substituídos, outros usam uma nova maquiagem e, ao final, a encenação é quase sempre a mesma.

No tocante aos acordos bilaterais e multilaterais firmados entre os Estados-membros da OTCA, nota-se um avanço. Porém, interesses conflitantes prejudicam a definição de políticas conjuntas assim como a construção e a aplicação de um modelo de desenvolvimento sustentável. Esses conflitos estão relacionados a temas delicados como energia, narcotráfico, segurança transfronteiriça e defesa.

Os diálogos sobre recursos energéticos devem ser analisados com cautela: de um lado favorecem a aproximação; de outro, são um ponto de atrito. O Brasil tem buscado parcerias no campo energético, mormente com Bolívia e Venezuela – membros do Foro de Países Exportadores de Gás (GECF – *Gas Exporting Forum Countries*)⁵⁶). Todavia, a política energética brasileira não se resume a estabelecer alianças para a aquisição de

gás e petróleo; ao Brasil interessa aumentar o consumo e o mercado dos biocombustíveis⁵⁷ e para isso busca alianças dentro e fora do subcontinente mediante a assinatura de instrumentos bilaterais⁵⁸. Dentre esses atos citam-se: com a Índia, o Memorando de Entendimento referente à Cooperação Tecnológica na área de Mistura de Etanol (8 de abril de 2002); com a Guiana, o Protocolo de Intenções para a Produção e Uso de Etanol Combustível (12 de setembro de 2005); com a França, a Declaração sobre Biocombustíveis (25 de maio de 2006); com os EUA, o Memorando de Entendimento para avançar a Cooperação em Biocombustíveis (9 de março de 2007); com Moçambique, o Memorando de Entendimento na área de Biocombustíveis (6 set. 2007); com a China, o Protocolo sobre Cooperação em Energia e Mineração (19 de fevereiro de 2009).

O uso dos biocombustíveis sofreu oposição, principalmente, da Venezuela⁵⁹. Quando da realização da I Cúpula Energética Sul-americana (Isla Marguerita, abril de 2007), os dois países expuseram opiniões divergentes sobre o assunto. Um dos argumentos contra essa matriz é a possibilidade de aumento do preço dos alimentos e o agravamento do problema da fome em virtude da substituição do cultivo de gêneros alimentícios por espécies destinadas à produção de etanol e/ou biodiesel.

Sob o marco da Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), firmou-se um Tratado Energético em 29 de abril de 2007. O desenvolvi-

57 Normalmente o interesse internacional nos combustíveis renováveis aumenta quando o preço do petróleo atinge índices preocupantes. Em função dessa instabilidade, nem sempre os projetos e parcerias buscados pelo governo brasileiro têm a continuidade esperada. No fim de janeiro de 2010, o Ministro da Agricultura – Reinhold Stephanes – se queixou dos discursos que associam os biocombustíveis a preocupações ambientais: “É a maior hipocrisia. Quando o barril de petróleo estava a US\$ 140, recebia aqui no ministério pelo menos uma missão internacional por semana. Pelo menos metade dos países da União Europeia se interessaram pelo etanol brasileiro e vieram conhecê-lo.” Cf. <http://www.opopular.com.br/arquivo/31jan2010/economia/7298-tarifa_de_importacao_deve_cair.html>.

58 INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Biofuels for transport: an international perspective*. Paris: OECD/IEA, 2005.

59 Cf. ARRIAGADA, Genaro. Petropolitics in Latin América: a review of energy policy and regional relations. *Inter-american Dialogue*, Washington, Dec. 2006; HERNÁNDEZ-BARBARITO, Maria A. A integração energética da América Latina e Caribe. *DEP: Diplomacia, estratégia e política*, Brasília, n. 9, p. 233-251, jan./mar. 2009; RECONDO, David. Pétrodollars et politiques sociales. In: COM-PAGNON, Olivier; REBOTIER, Julien; REVET, Sandrine (Dir.). *Le Venezuela au-delà du mythe*. Chávez, la démocratie, le changement social. Paris: Les Éditions de l’Atelier, 2009. p. 45-57.

55 ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. *Plano Estratégico: 2004-2012*. Brasília: SP/OTCA, 2004. p. 26.

56 Cf. sítio oficial: <www.gecforum.org>.

mento de fontes alternativas de energia está incluído nos objetivos do documento, mas os biocombustíveis não são mencionados expressamente. O § 4.º do art. II dispõe que os Estados-partes “desenvolverão projetos conjuntos e linhas de investigação para o estímulo do uso de todas as alternativas disponíveis em seus territórios, tais como: geotermia, minicentrals hidroelétricas, energia eólica, energia solar etc.”. O texto não condena os biocombustíveis, mas não se atreve a mencioná-los abertamente... em vez disso, optou-se por um diplomático “etc.”. Entretanto, o tom do discurso mudou posteriormente, ao ponto de documentos oficiais condenarem abertamente o uso da bioenergia, a exemplo do parágrafo 16 da Declaração da VII Cúpula da ALBA (2009): “El uso irracional de alimentos para producir biocombustibles es una práctica que contribuye a la crisis alimentaria, incrementa la pobreza, reduce las áreas forestales y la cantidad de tierra para satisfacer las necesidades de alimentos, encarece el precio de éstos e incrementa el uso indiscriminado del agua”.

A atuação das Comissões Nacionais Permanentes (CNP) do TCA é outro problema a ser superado. Normalmente as comissões são reféns da vontade dos governantes, fato que compromete uma *performance* contínua e adequada. No Brasil, particularmente, existe uma confusão na formulação de políticas para a Amazônia Legal e para as ações da OTCA. Em outubro de 1993, o Ministério do Meio Ambiente foi transformado em “Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal”⁶⁰. Dentre os órgãos da nova estrutura encontra-se o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ). Em

novembro de 2002, instituiu-se a CNP brasileira. Os ministérios que possuem representantes na CNP também estão representados no CONAMAZ; os Estados federados que compreendem a Amazônia Legal compõem o segundo e podem ter representantes convidados no primeiro. Poder-se-ia alegar que um órgão tem vocação interna e o outro é dedicado a questões transfronteiriças, todavia os Estados-membros podem atribuir às CNP funções que vão além daquelas ligadas diretamente ao TCA⁶¹.

A principal medida adotada pelo CONAMAZ foi a aprovação da Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal⁶², por meio da Resolução n. 4 (14 de julho 1995)⁶³. Esse documento demonstra uma clara sintonia da política nacional com os objetivos do TCA em diversas oportunidades. Lê-se, por exemplo, no item n. 2 da sua *Concepção Básica*: “[...] delinea-se a estruturação de um Projeto Amazônico que, além dos efeitos internos previstos, facilitará a integração crescente do Brasil com os demais países amazônicos e o ajudará a enfrentar o desafio de definir um novo e melhor padrão de inserção no sistema mundial – resguardada, sempre, a soberania nacional”⁶⁴.

61 V. o art. XXIII do TCA.

62 A Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal (PNIAL) representa, ao mesmo tempo, um marco na mudança e na continuidade da formulação de políticas para a Amazônia brasileira. Importante mudança é o fato de ter sido o documento elaborado com o apoio de uma equipe de consultores desvinculados das Forças Armadas, embora dentre os nomes que integraram a equipe de consultores estivessem renomados especialistas e estudiosos da geopolítica brasileiros (Armando Dias Mendes – UFPa, Berta Becker – UFRJ, Wanderley Messias da Costa – USP, Hamilton Tolosa – IPEA); também atuaram como consultores representantes de outros segmentos da sociedade civil como Raimundo Caramuru (filósofo e teólogo) e Raimar S. Aguiar (Federação das Indústrias do Estado do Amazonas – FIEAM). Quanto a PNIAL tenha sido aprovada por um governo civil, muitos elementos dos projetos gerados por pensadores militares estão presentes, de modo que se percebe não uma completa ruptura mas uma adaptação dos planos castrenses ao novo ambiente político. Integração física regional e continental, crescimento econômico, construção de usinas hidrelétricas, aumento da presença do Estado na faixa de fronteira são elementos presentes nos planos militares e na PNIAL. Ressalta-se também nessa continuidade a atuação do embaixador Rubens Ricupero, principal negociador do TCA por parte do Brasil, que esteve à frente do Ministério do Meio Ambiente, de dezembro de 1993 a abril de 1994, e do Ministério da Fazenda, de abril a setembro de 1994.

63 BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. *Política nacional integrada para a Amazônia legal*. Brasília: CONAMAZ, 1995.

64 BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. *Política nacional integrada para a Amazônia legal*. Brasília: CONAMAZ, 1995. p. 15. Cf.

60 Essa transformação foi promovida por meio da Medida Provisória n. 370 (11 nov. 1993), posteriormente convertida em lei (Lei 8.746 de 9 de dezembro de 1993). O Decreto 1541/1995 regulamenta o CONAMAZ, cujas competências fundamentais são: “I - assessorar o Presidente da República na formulação e no acompanhamento da implantação da política nacional integrada para a Amazônia Legal; II - coordenar e articular as ações da política nacional integrada para a Amazônia Legal, em conjunto com os governos estaduais e municipais, considerando as dimensões sociais e econômicas, garantindo o desenvolvimento sustentável, a proteção e preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida das populações; III - coordenar e harmonizar as ações dos órgãos federais voltadas para a execução da política nacional integrada para a Amazônia Legal; IV - articular ações para a implementação dessa política, de forma a atender a situações que exijam providências especiais ou de caráter emergencial; V - acompanhar a implementação da política nacional integrada para a Amazônia Legal no âmbito federal; VI - opinar sobre projetos de lei relativos à ação do Governo Federal na Amazônia Legal; VII - deliberar e propor medidas sobre situações e fatos que exijam imediata e coordenada ação do Governo Federal” (art. 1.º).

Apesar da existência de dois órgãos, tanto um quanto outro exibe uma ação pouco dinâmica⁶⁵. Seria mais coerente investir em uma estrutura político-administrativa mais leve e eficiente, mas, em vez disso, propôs-se a criação de um Ministério da Amazônia Legal⁶⁶.

As intenções apresentadas nas discussões que antecedem o estabelecimento de órgãos e projetos nacionais e intergovernamentais são positivas. Contudo, na maioria das vezes, elas não saem do papel. Uma leitura detalhada dos principais documentos aprovados nas reuniões do CCA ou nas reuniões de MRE revela que expressões como “ações concretas”, “projetos concretos”, “medidas efetivas”, “tornar realidade” são constantemente repetidas, o que demonstra a dificuldade dos Estados-membros no alcançar dos objetivos propostos.

Em relação à sua função no contexto regional, a OTCA passa por uma crise de identidade. Nesse emaranhado de conferências, declarações e siglas que compõem as relações sul-americanas, o que ela representa exatamente para seus países-membros? A conciliação de desenvolvimento e preservação ambiental se tornou lugar-comum nos documentos aprovados no seio dos dois principais projetos de integração do subcontinente (MERCOSUL e CAN); e o mesmo pode ser dito em relação à UNASUL. Ao se fazer uma análise comparada do período que antecede a assinatura do TCA e do seu Protocolo de Emenda, duas décadas depois, percebe-se que a cooperação amazônica tende a ser colocada na ordem do dia do governo brasileiro quando suas relações com os vizinhos do Cone Sul sofrem algum abalo. Foi assim quando das discussões relativas à construção da barragem de Itaipu na década de 1970; no fim dos anos 1990, o MERCOSUL passava por uma grave crise e a OTCA, mesmo que indiretamente, contribuiu para a

aproximação do Brasil com os países da CAN, de modo que houve um favorecimento ao ambiente necessário à realização da primeira Cúpula Sul-americana em 2000⁶⁷.

Segurança e defesa são temas discutidos prioritariamente na UNASUL, embora cooperação regional e soberania sejam princípios norteadores da iniciativa pan-amazônica⁶⁸. A discussão de problemas e tensões entre os países da Amazônia Pactual no âmbito da UNASUL – a exemplo dos atritos de Colômbia com Venezuela e Equador e do uso de instalações militares colombianas pelos EUA – acaba por relegar à OTCA uma importância secundária.

A integração física sul-americana também dispõe de um foro específico, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).

Chama-se a atenção para o fato que integração física, complementação econômica e um foro para discutir a defesa da integridade da Amazônia eram assuntos que apareciam no Anteprojeto do TCA, porém foram suprimidos ou mitigados no decorrer das negociações⁶⁹. A IIRSA, os diálogos entre MERCOSUL e CAN e o Conselho de Defesa Sul-americano demonstram que o governo brasileiro conseguiu a reinserção de tais matérias nas suas relações regionais.

Constata-se, portanto, que os diversos projetos de cooperação e integração sul-americanos começam a sufocar uns aos outros e que possuem agendas coincidentes e concorrentes. Para o Brasil, principal potência amazônica, a OTCA serve de instrumento geopolítico regional e global, pois reforça sua capacidade de manobra perante os países das bacias Platina e Amazônica e se revela um bom argumento contra as pressões motivadas na inaptidão dos Estados da Hileia para implementar uma política socioambiental eficiente.

As ações da SP/OTCA ainda são dependentes do auxílio financeiro externo; formalmente os países exer-

também o item n. 6 da Conceção Básica e o item 10 das Diretrizes Gerais.

65 Em maio de 2008, o senador Tião Viana – membro do mesmo partido do Presidente da República, representante do Acre, Estado localizado na porção mais ocidental da Amazônia brasileira – defendeu na tribuna do Senado a reativação do CONAMAZ. O parlamentar reclamou da ausência de políticas públicas para a Amazônia, fato que contribui para o questionamento da capacidade gerencial do país e para o surgimento de discursos sobre a internacionalização da área (Cf. Diário do Senado Federal, 20 mai. 2008).

Em 1999 o senador Jefferson Peres, representante do Amazonas, já havia feito questionamentos semelhantes na tribuna do Senado Federal.

66 Em 2 de agosto de 2005, o Senador Valdir Raupp apresentou o Projeto de Lei 264, que autoriza a criação do Ministério da Amazônia.

67 “De fato, a crise no Mercosul começou com a desvalorização do real diante do dólar, em janeiro de 1999. Com o peso atrelado ao dólar, a Argentina viu suas vendas para o Brasil caírem. Pediu medidas do Governo brasileiro para compensar o desequilíbrio e não foi atendida. Daí em diante, criou empecilhos às exportações brasileiras”. SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso* (1995-2002). Curitiba: Juruá, 2009. p. 155.

68 CARVALHO, Leonardo Arquimimo de; GARAY VERA, Cristián; CAYÓN PEÑA, Juan (Org.). *Segurança e defesa na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2009.

69 Cf. os artigos VIII, IX, X e XII do Anteprojeto do TCA.

cem soberania sobre seus respectivos territórios e recursos naturais, mas grande parte dos empreendimentos mineiros e dos registros de patentes na Pan-Amazônia são realizados por sucursais de grupos estrangeiros. O Pacto Amazônico prioriza a colaboração com órgãos latino-americanos (art. XV), mas as ações realizadas sob o marco do TCA são, muitas vezes, dependentes de auxílio financeiro de países e organismos não pertencentes à América Latina (GEF, UNCTAD, FAO).

O Brasil dispõe do Fundo Amazônia⁷⁰, vinculado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esse fundo – criado por meio do Decreto 6.527, de 1.º mai. 2008 – é constituído de doações e se destina a “ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável no bioma amazônico” (art. 1.º, *caput*). Espera-se que uma parte considerável dessas doações seja proveniente de governos estrangeiros⁷¹.

A falta de continuidade dos diálogos e das ações de proteção e de utilização ambientalmente correta dos recursos naturais revela a dificuldade de implementação e atualização da cooperação amazônica. Afirmou-se, mais de uma vez neste trabalho, que, quando as pressões internacionais pela conservação da Floresta Tropical – bem como as propostas de internacionalização – diminuem, o Tratado de Cooperação Amazônica tende a cair no esquecimento. Todavia, as estratégias de apropriação da Amazônia desenvolvidas por agentes externos não passam por um processo de arrefecimento; na verdade, os instrumentos mais aparentes são substituídos e o *slogan* “Patrimônio Comum da Humanidade” deixa de ser repetido tão frequentemente, mas as incursões estrangeiras continuam.

O modo como cada Estado recorre à questão ambiental e indígena como meio de projeção e de busca de apoio no cenário mundial é outro ponto controverso nas relações pan-amazônicas. Em abril de 2010, o presidente da Guiana – Bharrat Jagdeo – recebeu um dos seis *Champion of the Earth Awards* do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. A premiação poderia ser algo que daria respaldo à diplomacia pan-amazônica; não obstante, a proposta da Guiana de submeter parte

da sua floresta tropical ao controle de uma entidade governamental em novembro de 2007, bem como o litígio territorial com a Venezuela, são fatos que comprometem um apoio explícito por parte dos vizinhos. O silêncio das agências de notícias da maior parte dos países amazônicos diante do reconhecimento do presidente da Guiana é um indício razoável da disputa velada entre os membros da OTCA.

A cooperação pan-amazônica é um tema que possibilita inúmeros debates e propostas de interesse dos países em desenvolvimento. Os países da região, à época da negociação do TCA, poderiam ter contribuído positivamente com abordagens originais para o direito internacional^{72,73}. No entanto, nota-se um descompasso entre a intenção dos idealizadores do TCA e outras *Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional* (TWAIL – Third World Approaches to International Law) a ele contemporâneas.

Muitas dessas abordagens estão relacionadas a discursos libertários ou anti-imperialistas e buscam legitimidade na autodeterminação dos povos, no direito ao desenvolvimento ou no princípio da responsabilidade comum mas diferenciada. Os governos amazônicos refulavam a relação colonial entre Estados, mas a toleravam – mesmo que não abertamente – entre povos ou entre classes sociais internamente. Assim, as questões ambientais e indígenas ficaram mais restritas ao domínio retórico.

Duas áreas estratégicas que a OTCA deveria priorizar são o desenvolvimento científico e a definição de políticas de garantia de preço mínimo para os produtos amazônicos (madeira, minérios, produtos derivados do extrativismo e seus derivados), preferencialmente com a industrialização dos mesmos pois isso permitiria elevar o número e a qualidade dos empregos gerados. Para isso, contudo, seria necessário um intenso processo de criação e valorização de universidades e institutos de pesquisa científica e um minucioso inventário dos recursos naturais. A rica biodiversidade amazônica poderia, dentre outras possibilidades, alavancar uma indústria farmacêutica regional forte.

70 Cf. site oficial: <www.fundoamazonia.gov.br>.

71 Até meados de 2014 as doações do Fundo Amazônia foram provenientes da Petrobras, Noruega e Alemanha. Cf.: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Doacoes/>.

72 FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira. Oportunidades e desafios das TWAIL no contexto latino-americano a partir de perspectivas dos povos indígenas ao direito internacional. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 226-244, 2015.

73 GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Para que serve a história do direito internacional? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p.338-354, 2015.

No Brasil, quando da realização dos trabalhos do Projeto de Validação de 15 Indicadores Priorizados de Sustentabilidade da Floresta Amazônica (Processo de Tarapoto⁷⁴), quatro indicadores não foram validados, inclusive o de número 5: Investimentos em pesquisa, educação e transferência de tecnologia. Dentre as razões apresentadas pelo Ministério do Meio Ambiente, lê-se que “os orçamentos da União e Estados não possuem informações desagregadas no nível necessário para a validação deste indicador”⁷⁵. É preocupante que as autoridades nacionais, mormente as brasileiras, não se posicionem e priorizem ações que garantam o exercício da soberania sobre a Amazônia mediante o desenvolvimento científico nacional. É certo que, no Brasil, as agências governamentais ainda permanecem como os principais financiadores; contudo, os investimentos são muito tímidos para um país com uma população de mais de duzentos milhões de habitantes e que se mantém entre as maiores economias do mundo.

Além disso, as nações amazônicas teriam condição de influenciar a política de preços de recursos minerais abundantes em seus territórios e escassos em outras regiões⁷⁶. Portanto, a experiência das organizações internacionais de países exportadores de matérias-primas e de produtos específicos, das quais vários membros da OTCA participam, deve ser adaptada à realidade e aos recursos da Amazônia.

74 O desenvolvimento de um processo para a definição de indicadores de sustentabilidade da Amazônia teve início na cidade de Tarapoto (Peru) em fevereiro de 1995. Na IX reunião do CCA (out. 1998), aprovou-se uma resolução por meio da qual se recomendou à SPT/TCA organizar uma segunda reunião em Tarapoto, a qual foi realizada em junho de 2001. Dos 77 indicadores enumerados nos trabalhos iniciais, escolheram-se 15 como prioritários e decidiu-se que os mesmos deveriam passar por um processo de validação. O Projeto de Validação de 15 Indicadores Priorizados de Sustentabilidade da Floresta Amazônica foi elaborado pela OTCA e submetido à FAO e as duas entidades celebraram um acordo de cooperação técnica (TCP/RLA/3007 (A)).

A execução do projeto levou quase dois anos (jul. 2004 a mai. 2006) e foram escolhidas áreas-piloto em cada país. No Brasil, Acre e Pará foram os Estados que serviram de palco para o processo de validação dos indicadores, divididos em três categorias (nível nacional; nível da unidade de manejo florestal – UMF; nível global).

75 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Processo de Tarapoto sobre critérios e indicadores de sustentabilidade da floresta amazônica*. Brasília: MMA, 2006. p. 47.

76 Sobre a constituição de associação de países exportadores de matéria-prima, sugere-se FANTA, Alma. *Países exportadores de materias primas: el derecho a organizarse: las asociaciones de productores en el derecho internacional*. Buenos Aires: Latinoamericano, 1991.

O desenvolvimento científico da região associado a políticas garantidoras de preços mínimos pode ter um impacto mais positivo do que as ações de fiscalização e combate à biopirataria e à etnobiopirataria. O aparato voltado para a fiscalização é uma necessidade constante, mas isoladamente não gera ganhos sociais efetivos. Portanto, apesar de sua importância, só faz sentido quando associado às medidas acima mencionadas; caso contrário, as redes de comércio ilícito e empresas estrangeiras interessadas na biodiversidade da floresta não encontrariam facilidade para estabelecer parcerias com indivíduos e pessoas jurídicas nacionais.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tratado de Cooperação Amazônica se sustenta sobre dois princípios fundamentais: a soberania e o desenvolvimento sustentável. Não obstante, outros objetivos foram propostos quando da sua adoção: comércio; infraestrutura física; navegação; cooperação em setores como educação e saúde; proteção dos povos indígenas.

Conquanto instituída no início do novo milênio, a partir da entrada em vigor do Protocolo de Emenda ao TCA, vários objetivos da OTCA figuram nos acordos constitutivos de outros organismos e projetos sul-americanos (v.g. MERCOSUL, CAN, UNASUL, IIRSA). A integração comercial é o elemento que se sobressai no MERCOSUL e na CAN, uniões aduaneiras em fase de consolidação; a integração física é o carro-chefe da IIRSA; a proteção ambiental é recorrente nos acordos e declarações regionais. Verifica-se, portanto, a existência de objetivos concorrentes entre as entidades de cooperação e integração sul-americanas.

O sistema pan-amazônico não produziu efeitos concretos substanciais. Questões não puramente regionais influenciaram as conversações e negociações que precedem a assinatura do TCA, mormente os atritos entre vários países sul-americanos (v.g. fronteiras indefinidas entre países andinos/amazônicos, problemas entre Brasil e Argentina em virtude da barragem de Itaipu) e o fantasma da internacionalização. Obviamente a afirmação da soberania dos Estados sobre os quais se espalha a grande floresta estava na ordem do dia; seria ingênuo ignorar o impacto das propostas de gestão da Pan-Amazônia e de utilização de seus recursos naturais concebidas e desenvolvidas por nações e entidades alienígenas. Mas

à medida que esses temores se tornam mais distantes, os problemas, essencialmente amazônicos, perdem espaço na agenda da política externa dos signatários do TCA.

Igualmente importante mencionar o interesse de integrar as respectivas “Amazônias” às economias nacionais. Quando da negociação do TCA, parcela considerável dos negociadores possuía projetos de desenvolvimento econômico voltados para a Floresta Equatorial que incluíam a associação do capital nacional ao estrangeiro no incremento da agropecuária e da extração mineral. Esses projetos entravam em atrito com o discurso verde já em voga na década de 1970, de modo que o Pacto Amazônico foi uma resposta aos discursos preservacionistas mais radicais. O *conservacionismo* visava, antes de qualquer outra coisa, assegurar a continuidade dos grandes empreendimentos mineiros, agropecuários e industriais. Curiosamente, assim como os Estados mais desenvolvidos souberam utilizar a temática ambiental para frear o ritmo de industrialização do mundo em desenvolvimento, os Estados da Amazônia pactual se anteciparam ao conceito de desenvolvimento sustentável para assegurar seu crescimento econômico; todavia, o modelo de exploração predominante estava – e assim permanece – calcado na produção de bens primários sem o manejo adequado.

No quadro político sul-americano, a OTCA é eclipsada por MERCOSUL, CAN, UNASUL e IIRSA. Assim, faz-se necessária a constrangedora pergunta: qual o papel verdadeiro e real da OTCA?

É certo que o TCA é um tratado guarda-chuva, isto é, um instrumento cuja eficácia depende da celebração de acordos futuros, mas até o momento o que pôde ser constatado é que a sigla é invocada quando identificada alguma provável ameaça de retomada do discurso de internacionalização da Amazônia. As ações concretas são poucas e de resultado questionável. Uma vez que as discussões sobre internacionalização diminuem, a OTCA é colocada novamente no refrigerador.

A OTCA tem potencial para ser uma instituição que pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população espalhada nos muitos territórios amazônicos. Um diálogo interestatal constante é vital pois a degradação em um território pode comprometer o equilíbrio de um sistema que envolve oito países. A disposição do rio Amazonas deixa isso bem claro: embora sua porção maior esteja no território brasileiro, muitos de seus

afluentes nascem nos países vizinhos. O mesmo pode ser dito sobre povos indígenas e recursos naturais transnacionais; de nada vale uma política nacional eficiente de combate à biopirataria e um ambiente de desordem do outro lado da fronteira.

Lamentavelmente, diante da postura dos governos, não se vislumbra uma mudança substancial em relação à cooperação amazônica no futuro próximo. Tudo indica que a entidade permanecerá como uma instituição secundária na América do Sul. A OTCA foi concebida dentro de um paradigma acentuadamente retórico e rompê-lo depende mais de ações e enfrentamentos endógenos do que de medidas direcionadas contra elementos externos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; OLIVEIRA, Enrique Altemani (Org.). *Relações internacionais e sua construção jurídica: a ALCA e os blocos internacionais*. São Paulo: FTD, 1998.

ALTMANN, Jossette (Ed.); BEIRUTE, Tatiana (Comp.). *Dossier Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. San José, Costa Rica: FLACSO, 2008.

AMAYO ZEVALOS, Enrique. La Amazonía y el Pacífico: la problemática de su vinculación a través de una carretera. In: PAVAN, Crodowaldo (Coord.). *Uma estratégia latino-americana para a Amazônia*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; São Paulo: Memorial, 1996. v. 3. p. 142-151.

AMAZON COOPERATION TREATY ORGANIZATION. *Integrating the Continental Amazon: management report: may 2004 to October 2005*. Brasília: PS/ACTO, 2005.

ARRIAGADA, Genaro. Petropolitics in Latin America: a review of energy policy and regional relations. *Inter-american Dialogue*, Washington, Dec. 2006.

BARA NETO, Pedro; SÁNCHEZ, Ricardo J.; WILMSMEIER. *Hacia un desarrollo sustentable e integrado de la Amazonía: los corredores de transporte en la cuenca amazónica central-occidental y sus afluentes principales en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú*. CEPAL: Santiago de Chile, 2006.

- BARAZAL, Neusa Romero. *Yanomami: um povo em luta pelos direitos humanos*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- BARRETO, Carlos Alberto Lima Menna. *A farsa Ianomami*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1995.
- BAUMANN, Renato (Org.). *A Alca e o Brasil: uma contribuição ao debate*. Brasília: IPEA; CEPAL, 2003.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Política Nacional Integrada para a Amazônia legal*. Brasília: CONAMAZ, 1995.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Processo de Tapoto sobre critérios e indicadores de sustentabilidade da floresta amazônica: projeto de validação de 15 indicadores priorizados de sustentabilidade da Floresta Amazônica*. Brasília: MMA, 2006.
- CARVALHO, Leonardo Arquimimo de; GARAY VERA, Cristián; CAYÓN PEÑA, Juan (Org.). *Segurança e defesa na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2009.
- CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- FANTA, Alma. *Países exportadores de materias primas: el derecho a organizarse: las asociaciones de productores en el derecho internacional*. Buenos Aires: Latinoamericano, 1991.
- FIGUEREDO PLANCHART, Emilio. Comentarios al Tratado de Cooperación Amazónica. *Revista de derecho público*, Caracas, n. 2, p. 83-90, abr./jun. 1980.
- FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Relações de trabalho na Pan-Amazônia: a circulação de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 1996.
- FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira. Oportunidades e desafios das TWAIL no contexto latino-americano a partir de perspectivas dos povos indígenas ao direito internacional. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 226-244, 2015.
- GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Para que serve a história do direito internacional? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p.338-354, 2015.
- GAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- GREÑO VELASCO, José Enrique. Pacto Amazónico y el Tratado de la Cuenca del Plata: analogías y diferencias. *Revista de Política Internacional*, n. 165, p. 75-92, sept./oct. 1979.
- HERNÁNDEZ-BARBARITO, Maria A. A integração energética da América Latina e Caribe. *DEP: Diplomacia, estratégia e política*, Brasília, n. 9, p. 233-251, jan./mar. 2009.
- HUNTER, David; SALZMAN, James E.; ZAELKE, Durnwood. *International environmental law & policy*. New York: Foundation Press, 1998.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Biofuels for transport: an international perspective*. Paris: OECD/IEA, 2005.
- LIST, Martin; RITTBERGER, Volker. Regime theory and international environmental management. In: HURRELL, Andrew; KINGSBURY, Benedict (Ed.). *The international politics of the environment: actors, interests and institutions*. New York: Oxford University Press, 1992.
- MATTOS, Adherbal Meira. *Pacto Amazónico: cooperação e integração*. Belém: UFPA, 1982.
- MENEZES, Maria Lúcia Pires de. *Parque Indígena do Xingu: a construção de um território estatal*. São Paulo: IMESP, 2000.
- NUNES, Paulo Henrique Faria. Dificuldade de demarcação da Pan-Amazônia e dos territórios indígenas na região. *Textos e Debates*, Boa Vista, v. 2, n. 26, p. 7-28, 2015.
- NUNES, Paulo Henrique Faria. *Direito internacional público: introdução crítica*. Curitiba: Juruá, 2015.
- NUNES, Paulo Henrique Faria. Internacionalização da Amazônia: agentes e perspectivas. *Textos e Debates*, Boa Vista, v. 1, n. 27, p. 161-176, 2015.
- ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. *Plano Estratégico: 2004-2012*. Brasília: SP/OTCA, 2004.
- PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras: ensaio sobre a localização, no Brasil, da maior barragem do mundo e suas implicações em nossa política continental*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- PORTILLO, Julio. *Venezuela-Brasil: relaciones diplomáticas: 1842-1982*. Caracas: Editorial Arte, 1983.

- PROCÓPIO, Argemiro. *Destino amazônico: devastação nos oito países da Hiléia*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- PROCÓPIO, Argemiro. *Subdesenvolvimento sustentável: segurança alimentar, segurança ambiental, agronegócio, segurança energética, segurança humana, política internacional*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- RAJAGOPAL, Balakrishnan. *International law from below: development, social movements and Third World resistance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- RECONDO, David. Pétrodollars et politiques sociales. In: COMPAGNON, Olivier; REBOTIER, Julien; REVET, Sandrine (Dir.). *Le Venezuela au-delà du mythe: Chávez, la démocratie, le changement social*. Paris: Les Éditions de l'Atelier, 2009. p. 45-57.
- RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984.
- ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Uppsala: Uppsala University, 1998.
- SÁNCHEZ BALLIVIAN, Sergio (Org.) et al. *Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. La Paz: Secretaría Pro Tempore del TCA, 2002.
- SANTANDER, Sebastián. *Le régionalisme sud-américain, l'Union Européenne et les États-Unis*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.
- SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Juruá, 2009.
- SILVEIRA, Edson Damas da. *Direito socioambiental: Tratado de Cooperação Amazônica*. Curitiba: Juruá, 2002.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.
- TAPIA FIGUEROA, Claudio Andrés. *La negociación que no fue: diplomacia chilena en el conflicto entre Ecuador y Perú en el Amazonas (1941-1942)*. Viña del Mar: Centro de Estudios Latinoamericanos, 2008.
- TRINCA FIGHERA, Delfina. Los desafíos de la globalización y la ocupación de la Amazonia: una visión desde Venezuela. In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges; SILVEIRA, María Laura; ARROYO, Mónica (Org.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: USP, 2006.
- VAN DIJCK, Pitou; DEN HAAK. *Construcción problemática: IIRSA y las asociaciones público-privadas en la infraestructura vial*. Amsterdam: CEDLA/UVA, 2007.
- YOUNG, Oran R. *International cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. London: Cornell University Press, 1989.