

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Relações Internacionais – IREL
IX Curso de Especialização em Relações Internacionais

Aluno: Álvaro César Souza da Silva

UMA ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA SOBRE A
ATUAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA NA
AMAZÔNIA CONTINENTAL

Brasília

2008

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Relações Internacionais – IREL
IX Curso de Especialização em Relações Internacionais

Aluno: Álvaro César Souza da Silva

UMA ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA SOBRE A
ATUAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA NA
AMAZÔNIA CONTINENTAL

Monografia

apresentada ao IX Curso de
Especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília,
como requisito de avaliação, para
obtenção do título de Especialista em
Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Ana Flávia Barros-Platiau

Brasília

2008

Agradeço,

À minha família e aos meus amigos pela força e apoio, muitas vezes telepáticos, nesta caminhada pelo mundo;

À Evelyn Sara, pelo amor e carinho, mesmo na distância, num ano tão difícil;

À Roberta, Márcio e Pixote pela companhia e socorro no dia-a-dia;

Aos colegas da turma de especialização e, em especial, aos amigos Carol, Felipe, Pablo, Renata e Tatiana, pelo aprendi-zado e convívio numa terra fria.

À Prof^a. Ana Flávia, pela inspiração de uma aula e pela atenção paciente, diante de minhas angústias;

“... Região Norte, ferida aberta pelo
progresso, sugada pelos sulistas e
amputada pela consciência nacional...

(...)

A culpa é da mentalidade

criada sobre a região

Porque que tanta gente teme?

Norte não é com "M"

Nossos índios não comem ninguém

Agora é só hamburguer

Porque ninguém nos leva a sério?

Só o nosso minério...

(...)

Quem quiser venha vê

Mas só um, de cada vez

Quem quiser venha vê

Mas só um, de cada vez

não queremos, nosso jacaré

tropeçando em você”

*(Trechos da música “Belém – Pará – Brasil”
de Mosaico De Ravena)*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	06
CAPÍTULO 1 – O PARADIGMA AMAZÔNICO -----	09
1.1. A biodiversidade	
1.2. A bacia amazônica	
1.3. A diversidade sócio-cultural	
1.4. O potencial econômico	
1.5. Os desafios políticos	
CAPÍTULO 2 – O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E A ORGANI- ZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA -----	23
2.1. Antecedentes históricos e a criação do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA	
2.2. A evolução do TCA e a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA	
2.3. A estrutura institucional do TCA	
CAPÍTULO 3 – AS ABORDAGENS NEO-INSTITUCIONALISTAS E O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA -----	36
3.1. As abordagens neo-institucionalistas Re relações Internacionais	
3.1.1. Institucionalismo histórico	
3.1.2. Institucionalismo da escolha racional	
3.1.3. Institucionalismo sociológico	
3.2. O Tratado de Cooperação Amazônica pela óptica neo- institucionalista	
CONCLUSÃO -----	52
ANEXOS -----	56
Anexo I – Tratado de Cooperação Amazônica	
Anexo II – Protocolo de Emenda	
BIBLIOGRAFIA -----	65

CAPÍTULO 1
O PARADIGMA AMAZÔNICO

CAPÍTULO 1 – O PARADIGMA AMAZÔNICO

Nas últimas décadas e notadamente nos últimos anos, a Amazônia conquistou destaque significativo no cenário internacional, despertando atenção, interesses e o imaginário da humanidade. Vários foram os fóruns, congressos, conferências e declarações dos mais distintos países e autoridades internacionais a respeito da realidade (ou suposta realidade) da Amazônia e sua importância para o Planeta.

A grandiosidade territorial da Amazônia é incontestável. Com quase 8 milhões de quilômetros quadrados (tamanho que equivale aos Estados Unidos e toda a Europa Ocidental), corresponde a 5% da superfície terrestre e a 50% do continente sul-americano. Está localizada em nove países da América do Sul: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela, sendo por isso chamada de *Amazônia Continental* ou *Grande Amazônia*.

Só no Brasil, o território amazônico se estende por 4,1 milhões de km². Mas a *Amazônia Legal*, conceito criado na década de 1950, é ainda maior, abrangendo 5,5 milhões de km², ou dois terços do País, com 18 milhões de habitantes. É a região brasileira relativamente mais preservada de todas.

No entanto, sob todas as dimensões observadas (natural, social, cultural, econômico, científico, político etc), a região amazônica apresenta-se exuberante e, ao mesmo tempo, desafiadora: é uma fronteira a ser desbravada e um paradigma frente aos históricos impulsos ambiciosos e devastadores da humanidade, responsáveis pela devastação de outras regiões da Terra.

1.1. A biodiversidade

A dimensão natural da Amazônia, denominada de *bioma amazônico*¹, constitui-se da maior extensão contínua de floresta tropical do mundo (1/3 das florestas mundiais latifoliadas), contendo a maior bacia hidrográfica (1/5 da disponibilidade mundial de água doce) e concentrando a maior diversidade biológica remanescente (mais de 1/3 das espécies existentes) do Planeta. Dimensão esta que contrasta com os somente 3,5 milésimos da população planetária. Daí considerar-se a Amazônia como o coração ecológico do planeta, o *heartland*.

¹ Bioma Amazônia: definição ecológica que considera apenas as áreas de formação florestal e seus ecossistemas associados.

A floresta abriga 2.500 espécies de árvores (um terço da madeira tropical da Terra) e 30 mil das 100 mil espécies de plantas que existem em toda a América Latina.² Só na Amazônia brasileira, que corresponde a mais de 50% da Continental, tem 1.200 espécies conhecidas de aves. Só num raio de 150 km de Manaus (capital do Estado do Amazonas, Brasil) é possível encontrar 800 delas, mais do que nos Estados Unidos e Canadá juntos (que têm 700). E ocorre o mesmo com os peixes: o número de espécies descritas na Amazônia (mais de 2 mil) é dez vezes maior que o de toda a Europa – apenas 200. Só no Lago Catalão, entre os Rios Negro e Solimões, em frente a Manaus, há 300 espécies conhecidas, segundo os especialistas do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa). Só de anfíbios são 250 espécies catalogadas, ante as 81 da Europa. Os mamíferos são 311, com mais de 70 espécies de macacos e 122 de morcegos. Em uma única árvore da Amazônia foram encontradas 95 espécies de formigas – 10 a menos do que toda a Alemanha.³

Vale ressaltar que o *bioma Amazônia* não se constitui em uma floresta única, homogênea, mas em um mosaico de paisagens e ecossistemas muito diferenciados compostos de planaltos, depressões, montanhas, terrenos alagados e de terra firme, rios de todos os tamanhos, águas de todas as cores, ácidas e alcalinas, florestas úmidas e secas, savanas, pântanos e manguezais, cada um com seu conjunto próprio de espécies e interações biológicas.

Ocorre que, segundo estimativas dos cientistas, apenas 10% das espécies existentes na Amazônia brasileira sejam conhecidas – ou talvez menos. Números suficientes para retratar a escala exuberante e ao mesmo tempo espantosa do bioma amazônico, representando um paradigma natural e científico, pela rica biodiversidade remanescente na Terra ainda a ser conhecida, compreendida e desvendada.

Por todo o seu capital natural, a Amazônia desperta os mais variados interesses. No campo científico, trata-se de uma verdadeira fronteira, onde pesquisadores, laboratórios, organizações não-governamentais (ONGs) e empresas (nacionais e estrangeiras) instalam-se na região no intuito de conhecer a região e desvendar todo o seu patrimônio genético. Realidade esta evidenciada por Bertha Becker:

² Lúcio Flávio Pinto. *Amazônia*. In. ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Almanaque Brasil Socioambiental*. Brasília, 2007. p. 84.

³ ESCOBAR, Herton. *O maior bioma do mundo*. In. O ESTADO DE SÃO PAULO. *Amazônia*. Grandes Reportagens. São Paulo, Novembro/Dezembro de 2007. p. 30.

É fácil perceber a importância da Amazônia para o avanço da fronteira da ciência, que reside em grande parte na biotecnologia. O avanço da pesquisa experimental efetua-se in vitro, com técnicas sofisticadas, nos modernos laboratórios situados nas Universidades e empresas dos países centrais, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra. Mas também se realiza in situ, no coração da floresta que contém as matrizes genéticas, muitas delas não sendo ainda possíveis de reprodução em laboratório.

As práticas sociais desenvolvidas na Amazônia são condição crucial da pesquisa in situ: são fontes de informação por seu saber local, facilitam o acesso às matrizes genéticas e protegem a biodiversidade mediante formas diversificadas de sua utilização.⁴

Por vezes, devido à dificuldade de fiscalização, aliada à fragilidade jurídica, esse processo ocorre à revelia do controle dos governos amazônicos, na chamada *biopirataria*. Trata-se, pois, da apropriação ilegal do conhecimento e da riqueza natural da Amazônia.

Da biopirataria emerge outro problema a ser enfrentado: a questão de patentes, como relatado por Lúcio Flávio Pinto:

Além da falta de recursos para pesquisa na região, a biopirataria também representa uma ameaça aos recursos da Amazônia. Aproveitando-se de um vazio na legislação brasileira, que não proíbe o registro de espécies animais ou vegetais, grupos internacionais têm se apoderado de alguns dos nomes mais populares da nossa biodiversidade, através de patentes em várias partes do mundo. Desde a quebra-pedra, patenteada na década 1990, passando pela andiroba, açáí e copaíba, são mais de 50 produtos roubados ou visados para apropriação das populações tradicionais da Amazônia.

⁴ BECKER, Bertha Koiffmann. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 42

*madeira, resultante da atuação de milhares de madeireiros em atividade na Amazônia, e tampouco o desmatamento provocado por grandes incêndios florestais, como o de Roraima, que aconteceu em 1998. também não captam os efeitos indiretos do rompimento do equilíbrio ecológico sobre os diversos ciclos de vida que se mantinham quando havia a floresta.*⁶

Além da imensa perda de biodiversidade e da ameaça a povos e culturas tradicionais, o desmatamento afeta o ciclo das chuvas e adiciona, segundo o Instituto de Pesquisa da Amazônia (Ipam), 200 milhões de toneladas de carbono à atmosfera, colocando o Brasil entre os dez maiores vilões do aquecimento global.

Por outro lado, estimativas conservadoras indicam que a floresta amazônica é responsável pela absorção de pelo menos 10% dos cerca de 3 bilhões de toneladas de carbono retirados da atmosfera pelos ecossistemas terrestres, enquanto que outro estudo, publicado pela revista Science, concluiu que a Amazônia responde por quase 40% de tudo que a biota terrestre absorve, o que atribui à região amazônica grande importância para a estabilidade ambiental do Planeta.

Assim, na opinião de Lúcio Flávio Pinto, a riqueza da Amazônia está na floresta em pé e na implementação de um novo modelo de desenvolvimento, baseado na sustentabilidade ambiental e uso responsável dos recursos naturais, haja vista que pesquisas e a prática demonstram que a exploração sustentável da floresta na Amazônia é uma atividade mais rentável e que gera mais empregos do que outras, às quais tem sido dada prioridade pelo governo, como a agropecuária.⁷

1.2. A bacia amazônica

A Amazônia apresenta a maior bacia hidrográfica do planeta, a do Amazonas, com cerca de 6,86 milhões de km², drenando 25% da superfície da América do Sul em seis países. São mais de mil rios e tributários que, se unidos uns aos outros, corresponderiam a mais de duas vezes a circunferência da Terra. A região concentra

⁶ Lúcio Flávio Pinto. op. cit. p. 94.

⁷ Idem. p. 104.

cerca de 15% das águas doces superficiais em forma líquida do Planeta. É a maior reserva mundial.⁸

Apontando outra estimativa, Bertha Becker revela:

Na Amazônia não há falta de recursos em água doce. Como é sabido, a bacia Amazônica contém a mais extensa rede hidrográfica do planeta, com um total de 6.925.000 quilômetros quadrados desde suas nascentes nos Andes até sua foz no Atlântico. Abrange territórios de sete países sul-americanos, mas 63% estão localizados no Brasil; grande parte das cabeceiras dos formadores do Amazonas situam-se fora do país, mas não há maiores tensões com os países vizinhos; não existe o problema de ‘explosão’ demográfica, nem no Brasil, onde as taxas de crescimento caíram nas últimas décadas, nem na Amazônia, onde se reduziu a imigração e o crescimento vegetativo não é de assustar; tampouco há na região desperdício de água com a irrigação; à semelhança do que ocorre no Brasil como um todo, existem, contudo, problemas ambientais e de saneamento nas cidades, cujo rápido crescimento nas últimas décadas não foi acompanhado pela implantação da infra-estrutura necessária.⁹

Em um contexto internacional marcado pela crise do aquecimento global e a possibilidade de desertificação e escassez de água em diversas regiões da Terra, a maior reserva de água doce desperta cobiça e interesse de diversos países. Alguns pesquisadores e especialistas arriscam em dizer que a água doce presente na bacia amazônica será a riqueza do século XXI, tal qual aconteceu com o petróleo no século XX. Chamam-na de “ouro azul”.

E por toda a imensidão hidrográfica, seus rios e braços funcionam como uma verdadeira malha natural de transporte, pelas chamadas hidrovias. Trata-se de uma fronteira de integração comercial entre os países amazônicos, aliada à característica de

⁸ MEIRELLES FILHO, João. *O livro de ouro da Amazônia: mitos e verdades sobre a região mais cobiçada do mundo*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004. p. 39.

⁹ Op. cit. p. 43.

serem uma forma mais econômica e limpa de se conectar pólos produtores aos mercados e portos.

Outro viés econômico a ser aproveitado dos potenciais hídricos da região é o energético, através da construção de hidroelétricas, aproveitando-se da força de seus rios. Assim, possibilitaria aos países amazônicos um duplo benefício, a saber: uma matriz energética mais limpa que a dos combustíveis fósseis, capaz de suprir grande parte da demanda regional e contribuir positivamente para a diminuição do aquecimento global, reduzindo a pressão internacional sobre a região; e, a de favorecer suas balanças comerciais com o aumento dos estoques de petróleo e gás natural para exportação.

É importante ressaltar que, assim como com a biodiversidade, o aproveitamento e exploração dos potenciais hídricos da bacia Amazônia – seja como malha comercial ou como matriz energética – pode representar ameaça ao equilíbrio ecológico da região, visto terem inevitavelmente, impactos sobre o meio ambiente amazônico. Assim, faz-se necessário o estudo prévio dos impactos ambientais, como forma de minimizá-los o máximo possível.

1.3. A diversidade sócio-cultural

Além da riqueza natural, a Amazônia contém uma fantástica diversidade cultural. Nela vivem cerca de 170 povos indígenas, com uma população aproximada de 180 mil indivíduos, 357 comunidades remanescentes de antigos quilombos e centenas de comunidades locais, como as de seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, quebradeiras-de-coco, babaqueiros. São os chamados *povos tradicionais*, que vivem em contraste com os habitantes dos centros urbanos, onde se concentra a maior parte da população.¹⁰

Estes povos constituem uma cultura própria que alguns estudiosos da Amazônia denominam de “cultura da floresta tropical”. Constitui o conjunto de conhecimentos que capacitam o homem a sobreviver neste ambiente, ou seja, as noções do habitar, do alimentar-se, do expressar-se do festejar e pensar o mundo. É uma cultura oral, que tem no mito uma de suas expressões máximas para a transmissão de conhecimento. Esses conhecimentos hoje estão depositados na memória dos povos indígenas e, ainda que de forma fragmentária, na cultura cabocla das populações locais.¹¹

A este respeito, a antropóloga Neide Esterici leciona:

¹⁰ Lúcio Flávio Pinto. op. cit. p. 84.

¹¹ João Meirelles Filho. op. cit. p. 84.

A mais recente espécie da lista é o cupuaçu, que a empresa japonesa Asahi Foods – cuja pronúncia é açai – tentou patentear na Europa, Estados Unidos e Japão, só não consumando a pilhagem por causa da reação de instituições nacionais.⁵

Outro dilema a ser enfrentado é o risco do esgotamento e extinção de parte desta biodiversidade, antes mesmo de ser conhecida e catalogada, pelo uso e exploração do capital natural de forma predatória e irracional: o *desmatamento* ou *desflorestamento*.

Na Amazônia, tal prática é cultural e remonta aos povos pré-colombianos. Entretanto, a atividade que era realizada na forma de subsistência, adquiriu o contorno de exploração extrativista intensiva da madeira ou de transformação de grandes áreas de floresta em lavouras ou em pasto, cuja produção é, em grande parte, destinada à exportação – consideradas *commodities* no mercado internacional.

Há 30 anos, o desmatamento anual varia de 15 a 20 mil km², com picos de 29 mil e 26 mil km² em 1995 e 2003. Em 2005 e 2006, passou a 11 mil km², segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe. Entretanto, o desmatamento acumulado já consumiu 17% de toda a Amazônia, equivalendo a duas vezes o tamanho do Estado de São Paulo, que concentra um terço da riqueza nacional e abriga a maior população do Brasil, com quase 40 milhões de habitantes. Nunca a humanidade destruiu tanta floresta como têm feito os brasileiros (e alguns estrangeiros) na Amazônia desde o final da década de 1950, quando começaram a ser construídas as primeiras estradas (a Belém-Brasília e a Brasília-Acre) visando a integração física da região ao País.

Os dados não são conclusivos, representando apenas estimativas e, denunciando projeções ainda piores, Lúcio Flávio Pinto alerta:

Mesmo chocantes, os números sobre a destruição de florestas representam apenas uma estimativa, já que o satélite TM-Landsat, utilizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) para essas medidas, não consegue captar derrubadas em áreas menores que 6,25 hectares. Assim, deixa de fora o impacto provocado por milhões de posseiros e colonos. Além disso, os dados não incluem o corte seletivo de

⁵ Lúcio Flávio Pinto. op. cit. p. 104.

Na verdade, cada um dos povos referidos como tradicionais tem uma identidade, uma história partilhada, uma memória e um território. Enquanto as áreas que ocupavam não atraíam a cobiça eles construíram suas próprias leis de acesso à terra e aos recursos da natureza.¹²

As áreas que essas comunidades tradicionais habitam, principalmente as indígenas, são muitas vezes ricas em produtos raros e muito cobiçados, como madeiras nobres, minérios, animais e plantas silvestres.

E, ao mesmo tempo em que representam um potencial econômico significativo para os países amazônicos, uma vez descobertas essas riquezas por garimpeiros, madeireiros e outros grupos econômicos poderosos, paradigmas sócio-culturais foram estabelecidos: conflitos de terras, extinção de etnias, culturas, línguas – em sua maior parte desconhecidas pela ciência – a exploração de mão-de-obra em condições sub-humanas, etc.

Realidade esta que pode ser exemplificada pela descrição de Bruce Albert sobre o caso Yanomami, na fronteira do Brasil com a Venezuela:

Durante a corrida do ouro de Roraima, entre 1987 e 1990, mais de mil Yanomami morreram no Brasil em razão de doenças e violências sofridas pela invasão de suas terras por cerca de 40 mil garimpeiros. Essa tragédia fez Davi Kopenawa Yanomami reviver a lembrança de sua infância, durante a qual seu grupo de origem foi também dizimado por duas epidemias (1959 e 1967), contraídas logo após contatos com o Serviço de Proteção ao Índio e missionários da organização evangélica Novas Tribos do Brasil.¹³

Estes conflitos sócio-culturais ganharam repercussão na opinião pública nacionais e também internacional. Assim, pressões de diversos atores e organismos internacionais sobre os países amazônicos, questionando suas soberanias sobre a região.

¹² Neide Esterici. *Populações tradicionais*. In. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *op. cit.* p. 223.

¹³ Bruce Albert. *Yanomami, o espírito da floresta*. In. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *op. cit.* p. 228.

1.4. O potencial econômico

Como foi exposto, o gigantesco patrimônio biológico, geológico, hidrográfico e sócio-cultural da Amazônia Continental representa também um rico e diversificado potencial econômico, chamado de *capital natural*, a ser explorado pelos países que a detêm. Entretanto, este potencial econômico está estreitamente ligado à impactos socioambientais, mais ou menos graves, decorrentes do grau de exploração e aproveitamento de seus riquezas.

Normalmente, o aproveitamento do capital natural, quando feito por comunidades tradicionais ou quando visa o atendimento a demandas internas da região, estão relacionadas a atividades de pequeno impacto ambiental, como a pesca, agricultura e pecuária de subsistência, extração de frutos e matérias-primas.

Porém, as atividades econômicas mais predatórias da natureza estão associadas ao atendimento da demanda do mercado internacional. São grandes empreendimentos feitos por grupos econômicos poderosos, sem compromissos com a região amazônica, responsáveis pelos grandes impactos socioambientais.

Viu-se que a diversidade biológica representa um imenso patrimônio genético a ser conhecido e catalogado. E que este patrimônio constitui-se num verdadeiro capital natural, que já sendo explorado por laboratórios de empresas e indústria (nacionais e internacionais), bem como, por organizações não-governamentais (ONGs), que adentram no território amazônico, por vezes de forma ilegal, aproximando-se de comunidades locais e apropriando-se de seus conhecimentos tradicionais sobre a natureza. Este processo de aproveitamento do capital natural, aliado a apropriação do conhecimento local, tem gerado conflitos sociais e jurídicos, como o da biopirataria e da questão sobre patentes das riquezas amazônicas.

Ainda, que a densa floresta amazônica é uma das maiores exportadoras de madeiras do mundo, abastecendo tanto o mercado interno quanto externo. Suas madeiras servem desde a construção civil até móveis luxuosos expostos nos Estados Unidos, Europa e Japão. Grande parte da madeira que é extraída é feita de forma predatória e ilegal (cerca de 80%), isto é, sem manejo florestal devido, como prevê a legislação ambiental dos países amazônicos.

A gigantesca exuberância que a Amazônia revela desperta atenção e o imaginário do mundo inteiro. Motivo pelo qual é lugar de atração e interesse a milhares de turistas que a visitam – a maior parte vinda do exterior –, na forma do chamado

ecoturismo, ou turismo ecológico, garantindo renda a várias comunidades e às grandes cidades da região.

A maior bacia hidrográfica do Planeta, além de favorecer a integração comercial entre os países que integram a Amazônia Continental, através de uma malha hidroviária natural, representa também um gigantesco potencial energético a ser explorado por usinas hidrelétricas.

Ainda, debaixo da sua superfície florestal, a Amazônia esconde uma riqueza mineral, talvez ainda mais intacta e inexplorada. Chamada de geodiversidade pelos técnicos da área, estão entre suas riquezas o ouro, diamante, manganês, estanho, nióbio, bauxita, tório, cassiterita, ferro, gás natural, entre outros.

Exemplo evidente desta magnitude mineral, Carajás, no Estado do Pará (Brasil), possui a maior reserva de minério de ferro do mundo. É explorada pela segunda maior mineradora do Planeta, a Vale do Rio Doce, que só no ano de 2006 produziu cerca de 85 milhões de toneladas de minério de ferro, exportando US\$ 4,8 bilhões no mesmo ano. Minério este que abastece os parques industriais dos países desenvolvidos, principalmente Japão, Estados Unidos e China.

Países como Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela apresentam grandes reservas de combustíveis fósseis (petróleo e gás natural). Reservas que garantem às suas economias o superávit da balança comercial, favorecidos pelo elevado preço destas commodities.

A Amazônia brasileira, já grande produtora agropecuária, presencia a expansão da fronteira agrícola da soja e da cana-de-açúcar, sendo responsáveis pelo desflorestamento de uma extensa parte de floresta tropical amazônica.

Na vasta floresta amazônica encontra-se também um império econômico ilegal: a produção de cocaína. Grandes plantações clandestinas encontram-se espalhadas no coração da Amazônia, principalmente na Colômbia e suas fronteiras. Trata-se de uma atividade que movimenta bilhões de dólares e abastece o mercado mundial de drogas. O tráfico de drogas, decorrente da produção colombiana, espalha-se por todos os países amazônicos, aproveitando-se da dificuldade de fiscalização na imensidão territorial.

1.5. Os desafios políticos

Um dos maiores desafios na abordagem da Amazônia é vê-la tal qual ela é (o que acaba levando a ver várias Amazonas). A região provoca o imaginário de todos

que se interessam por ela. Os espanhóis, os primeiros europeus a formarem uma idéia completa sobre a Amazônia, batizaram-na a partir da mitologia grega. “Viram” guerreiras amazonas em combate, mesmo que inexistentes. Alexander Humboldt classificou-a de celeiro do mundo, no século XVIII, mesmo sem ter penetrado no núcleo amazônico. O governo português, que controlava a região, proibiu a entrada do sábio alemão. Considerava-o um espião.

Quase todos, do mais bem informado ao semi-ignorante sobre a região, acreditaram no passado e continuam a crer hoje que há riquezas ocultas na Amazônia. A convicção de que basta assegurar presença nela para usufruir descobertas no futuro, tomou a questão da posse da Amazônia num tema permanente, explícita ou disfarçadamente. Investimentos são feitos não para retorno imediato, com a segurança que orienta a aplicação de capital em outras regiões, mas para garantir um domínio e atingir um objetivo que às vezes sequer está formulado.

A este respeito, Lúcio Flávio Pinto conclui:

Exatamente por isso, a questão da internacionalização se estabeleceu na Amazônia desde que espanhóis e portugueses, mesmo quando permaneceram sob a mesma bandeira (a da Espanha) por 60 anos, entre os séculos XVI e XVII, se digladiaram e manobram para ocupar possessões cada vez maiores. Quando as duas coroas se separam, a corrida territorial continuou, em favor dos portugueses (que alimentaram a esperança de manter o controle da Amazônia, mesmo quando o Brasil se tornasse independente). E prossegue até hoje, ainda (ou sobretudo) quando os lances ocorrem no âmbito diplomático, nos gabinetes. Dada a aura de lendas e mistérios que cerca a Amazônia, ninguém acredita que sua história transcorre à luz do dia. É à sombra que a máquina do tempo – e dos interesses – mais funciona na região (e sobretudo, fora dela, nas sedes das corporações econômicas e nos centros do saber de vanguarda). Daí a profusão de teorias e denúncias, algumas conspirativas, outras nem tanto. Elas surgem e germinam, independentemente de sua consistência,

*porque não existe solo mais fértil para a imaginação do que o amazônico.*¹⁴

Detentora de riquezas gigantescas, a Amazônia desperta os mais variados interesses, em todos os níveis de análise. No nível global, a Amazônia é uma fronteira percebida como espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta. Coexistem nessa percepção interesses ambientalistas legítimos, e também interesses econômicos e geopolíticos, expressos respectivamente num processo de mercantilização da natureza e de apropriação do poder de decisão dos Estados sobre o uso do território. Em nível nacional, onde igualmente coexistem interesses diversos, o interesse e a percepção dominantes ainda atribuem à Amazônia a condição de fronteira de recursos, isto é, área de expansão do povoamento e das economias nacionais, que deve garantir a soberania de interesses ambientalistas que coexistem com os “desenvolvimentistas”. Para a sociedade regional, em particular, e parte da brasileira, a fronteira é o espaço de projeção para o futuro. Em nível regional/local, a incidência dessas percepções e ações, somadas às demandas sociais, é expressa numa dinâmica territorial de grande velocidade de transformação e numa nova geografia Amazônica.¹⁵

Nos fins do século XX, tornaram-se mais acentuadas as feições da globalização, como a interconexão não só da economia e das finanças, mas também das arenas políticas nacionais e internacionais, a redefinição do papel do Estado, a revalorização da natureza, os financiamentos descentralizados, a velocidade acelerada de transformação das atividades e dos territórios por efeito das redes técnicas. Velocidade de transformação que, contudo, não é homogênea, pois depende do acesso às redes, bem como dos atributos do território em termos de potencialidade humana, patrimônio natural e cultural, e iniciativa política.

Nesse contexto, alterou-se o significado da Amazônia, com uma valorização ecológica de dupla face: a da sobrevivência humana e a do capital natural, sobretudo a megadiversidade e a água.

Como visto, os ecossistemas florestais não obedecem aos limites políticos de seus países, e muitas nascentes dos rios amazônicos localizam-se fora dos territórios nacionais. Esta situação, que em outras partes do planeta geram conflitos geopolíticos entre nações, no caso da Amazônia reforça o fundamento de uso conjunto e

¹⁴ Lúcio Flávio Pinto. op. cit. p. 91.

¹⁵ Bertha Becker. Ob. Cit. p. 21.

complementar dos recursos em prol do desenvolvimento regional, tal como ocorre com a formação de blocos supranacionais no mundo contemporâneo.

Portanto, é nesse conflito de interesses, entre o local, o nacional, o regional e o global, que estão situados os dilemas políticos a serem enfrentados:

- Como conciliar os interesses conflitantes, divergentes e, por vezes, antagônicos?
- Como usufruir as riquezas naturais, sociais, econômicas sem devastá-las?
- Que modelo de desenvolvimento se pretende implantar na Amazônia?
- A quem compete os custos deste desenvolvimento?
- De quem é a responsabilidade pelos danos?

Estas e outras perguntas é que vão guiar o futuro da Amazônia, consciente ou inconscientemente. As respostas existem, e são muitas. Em cada grupo, cada sociedade, cada nível de análise, cada ciência, a Amazônia pode estar envolvida.

A partir destes dilemas políticos, principalmente no nível de análise mais regional, será desenvolvido no capítulo seguinte, o papel dos Estados amazônicos na construção de instituições e regimes internacionais, como forma de atender a demandas pontuais, externas e internas, a saber: o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA e a posterior Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA. Ambas serão analisadas dentro de um contexto histórico próprio, abordando sua criação, evolução e mesmo eficácia.

CAPÍTULO 2
O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E A
ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO
AMAZÔNICA

CAPÍTULO 2 – O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

2.4. Antecedentes históricos e a criação do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA

Ainda em fins da década de 40, a Amazônia se colocou decisivamente na agenda internacional do Brasil pela proposta de internacionalização da região, por meio do Acordo de Iquitos, de 1948, que pretendia criar o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica. O Acordo, embora haja sido assinado por todos os países amazônicos e por alguns países europeus, não se concretizou por não haver sido aprovado pelo Congresso brasileiro e de outros países.

Após a realização, em 1972, da I Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, este tema ganhou cada vez mais destaque na agenda internacional ao longo da década. Como se sabe, a reação do governo, sob Médici, foi de rejeição do argumento protecionista, remetendo a proteção do meio-ambiente à competência nacional. No entanto, as chamadas “cruzadas ecológicas” representavam crescente pressão sobre o padrão de desenvolvimento brasileiro e, particularmente, sobre as políticas desenvolvidas na região amazônica. Sob o argumento de finitude dos recursos, argumentavam os militares, a sobrevivência da espécie humana dependeria do subdesenvolvimento dos países do hemisfério sul. Fazia-se mister para os militares, portanto, ocupar de alguma forma o território amazônico e lhe dar um uso econômico, pois tanto países subdesenvolvidos como industrializados seriam atraídos por seus recursos, além do que se julgava um perigoso desafio manter aquele vácuo demográfico em uma área de dimensões continentais¹⁶.

O Tratado de Cooperação Amazônico foi assinado aos 3 de Agosto de 1978, ao entardecer, portanto, do governo de Ernesto Geisel. Estudos apontam para a constatação de que três ordens de fatores contribuíram para a sua proposição, em 1977, e sua celebração, podendo-se identificar dois externos e um interno. Este está relacionado às mudanças institucionais e políticas que vivia o país à época, ao passo que aqueles dividem-se ainda em constrangimentos, regionais e internacionais, aos interesses brasileiros na região.

¹⁶ TORRECUSO, Paolo. *Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2004.

No nível regional, as relações bilaterais com os países amazônicos seguiam um padrão de relativa estabilidade, com exceção da Venezuela e do Suriname, após períodos de distanciamento pela desconfiança de países como Peru e Colômbia. Em relação ao Peru, o Brasil aproveitou-se da distensão promovida pela subida ao poder de Morales Bermudez, em 1975, para atuar no sentido de uma aproximação. A reaproximação com a Colômbia foi obtida por meio da assinatura de um acordo destinado à prospecção de carvão, estabelecendo um consórcio entre a Sidebrás e a colombiana Ingeominas¹⁷.

A Venezuela representava o principal ponto de atenção, pois havendo já descoberto e desenvolvido seu potencial petrolífero, beneficiou-se significativamente da alta dos preços do petróleo e passou a representar um elemento de tensão na política latino-americana, aproximando-se da Argentina e do Pacto Andino, em nítida rivalidade com os interesses brasileiros.

Sendo um dos regimes democráticos mais longos do continente, a Venezuela chegou mesmo a endossar as críticas do presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, às violações de direitos humanos perpetradas pelo regime militar brasileiro e, em março de 1977, mostrou-se reticente em relação à proposta brasileira de cooperação amazônica, então em negociação.

Todavia, após o encontro entre os Presidentes do Brasil e do Peru, em novembro de 1976, e a divulgação de um comunicado conjunto dos Governos brasileiro e peruano comprometendo-se com a proposta do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA, o imbróglio indicava sinais de superação¹⁸. Em julho, o presidente venezuelano declarou seu apoio ao Tratado e, em novembro de 1977, cumpriu uma visita oficial ao Brasil¹⁹. Superada a indisposição daquele país em aderir às negociações, estas transcorreram em 15 meses, durante os quais o Brasil teve que fazer concessões em sua proposta original mas ao final logrou que fosse assinado um tratado internacional, para um tema complexo como o amazônico, em um prazo surpreendente.

O Suriname não representava um perigo em si, ou uma fonte de rivalidade, mas o posicionamento esquerdista de seu governante, Bouterse, e a crescente cooperação do país com Cuba preocupavam o governo militar brasileiro. A fim de

¹⁷ Idem, p. 51.

¹⁸ ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. In. TORRECUSO, Paolo. *op. cit.*, p. 52.

¹⁹ CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001, p. 247-255.

garantir sua influência sobre a região, o Brasil reconheceu a independência do Suriname em 1975 e, no ano seguinte, assinou o Acordo Básico de Cooperação Técnica²⁰. Em 1981, quando ocorreu um golpe de Estado no país e a influência cubana se acentuou, “foram enviadas várias missões diplomáticas brasileiras a Paramaribo, incluindo o então chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro”²¹ e o General Danilo Venturini, então ministro de assuntos fundiários, com o propósito de monitorar o processo de transição e de oferecer a cooperação brasileira, para neutralizar a presença cubana²².

Percebe-se, nesses exemplos e na crescente aproximação do Brasil com os países amazônicos, no contexto de uma maior aproximação com os países da América do Sul, o intuito brasileiro de consolidar uma área de influência entre aqueles países, como indicado nas demais análises da formação do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA. Esse processo já havia se iniciado em 1974, com o encontro de Geisel e Hugo Banzer em Cochabamba e, em 1977, com a visita deste a Brasília, de onde saiu com uma ampliação de crédito para seu país e um acordo que autoriza a YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) a operar no Brasil²³. Foram realizadas, durante o governo Figueiredo, visitas a todos os países do TCA, salvo às Guianas e ao Equador, mas nesses casos houve visitas dos chefes de Estado estrangeiros. Ocorreram ainda, no curso desse período, as primeiras visitas oficiais de um chefe de Estado do Brasil a Caracas e a Bogotá.

No processo de negociação do tratado, havia uma maior ênfase brasileira no sentido de uma maior integração física da região, cujo entendimento era de pressuposto indispensável para o processo de desenvolvimento regional, o que não foi aceito pelos outros países signatários. O Brasil teve de abrir mão de pontos de sua proposta original, ficando a redação final contemplando em seu artigo X apenas a conveniência de se criar uma infra-estrutura adequada.

Percebe-se um traço presente no posterior desenvolvimento do Tratado, qual seja, a barganha institucional (*institutional bargaining*), um dos fatores de sucesso de regimes internacionais. Esse caráter se junta a outros semelhantes e igualmente presentes, a saber, a equidade determinada pela regra da unanimidade da participação dos membros do TCA e a atuação de uma liderança efetiva para o sucesso da

20 CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. In. TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 52.

21 MIYAMOTO, Shiguenoli. *A política de defesa regional e a segurança nacional*. In. TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 53.

22 DE CASTRO, Therezinha. *A região Guianense e o Suriname*. In. TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 53.

23 VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média*. In. TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 54.

cooperação, no caso a brasileira.²⁴ A atuação brasileira foi decisiva para mitigar as desconfianças em relação às suas supostas pretensões expansionistas, conferindo ao acordo entre os países amazônicos um elemento essencial ao sucesso de regimes internacionais, qual seja, a confiança entre seus atores.

No plano interno, o TCA refletia a vitória da ala moderada dos militares, sendo Geisel e Golbery seus representantes imediatos, além da própria atuação do Itamaraty. Com efeito, para ficarmos somente nas relações com os países amazônicos, o equacionamento satisfatório da crise com a Venezuela, agregando-se o país posteriormente a assinar o próprio acordo, indica a sintonia entre a Presidência e a Chancelaria, de onde surgiu a proposta de criação do tratado.

Por tais observações, conclui-se que o TCA foi proposto pelo Brasil como uma *reação* às crescentes pressões ecológicas dos países desenvolvidos, a fim de garantir a *soberania* sobre o território amazônico. Por outro lado, percebe-se no instrumento político em análise uma posição *ativa* da Política Externa Brasileira de incrementar suas relações bilaterais com os países da região, por meio de um instrumento flexível e programático. Por fim, tal processo é também decorrente da posição universalizante e terceiro-mundista adotada pela política externa de Geisel, bem como pelas “preocupações com a segurança das fronteiras e com o equilíbrio político-militar no continente”²⁵.

Tais fatores levaram à celebração de um tratado de conteúdo mais político do que técnico ou jurídico, caráter que tende a favorecer a continuidade da cooperação, já que requer a conclusão de acordos complementares para sua eficácia. Por outro lado, sua natureza de “acordo guarda-chuva”, permite a inclusão de várias áreas temáticas em sua atividade.

A opção pela flexibilidade implicou na formação, pela letra do TCA, de uma estrutura organizacional que contemplou como seu principal instrumento político a *Reunião de Ministros das Relações Exteriores*, a qual deveria se celebrar a qualquer momento que se julgar conveniente, por iniciativa de qualquer das partes contratantes, sempre com apoio de quatro Estados-membros (artigo XX). O *Conselho de Cooperação Amazônica* constituiu o órgão de representação diplomática que deveria se reunir anualmente e tratar de aspectos mais técnicos ligados à implementação de medidas deliberadas no âmbito das reuniões de chanceleres (artigo XXI). A *Secretaria Pró-*

24 YOUNG, Oran, *The politics of ...*. In: TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 55.

25 TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 56.

Tempore foi o órgão burocrático do tratado e foi exercida por cada Estado-membro por dois anos, rotativamente (artigo XXII). As *Comissões Nacionais Permanentes* (artigo XXIII) e as *Comissões Especiais* foram encarregadas da aplicação, nos territórios amazônicos das partes, de todas as disposições do TCA.

Não obstante sua ênfase na estrutura organizacional, inexistindo disposições punitivas mas apenas princípios de conduta, o Tratado apresenta riqueza conceitual evidente. Com efeito, adiantando-se mesmo a países desenvolvidos, foi cunhado e positivado o princípio do *desenvolvimento sustentável*, ao se afirmar, em seu artigo VII, que o aproveitamento da flora e fauna amazônica seja racionalmente planejado; ou ainda, na *Declaração de Belém*, resultante da I Reunião de Ministros das Relações Exteriores, ser o objetivo do TCA acelerar o desenvolvimento sócio-econômico dos respectivos territórios amazônicos, preservar seus recursos naturais e reforçar as ações previstas nos planos nacionais correspondentes. A menção não é gratuita, pois além de haver sido, efetivamente, a primeira vez que tal conceito fora aplicado na esfera multilateral, o mesmo viria a propiciar coerência e solidez ao discurso diplomático brasileiro, resultando em grandes vitórias em outras organizações internacionais²⁶.

Entre os fatores que concorreram para a assinatura do TCA, apontados acima, o elemento externo foi preponderante e, em relação a este, particularmente a pressão internacional sofrida pelo governo brasileiro se destacou. De fato, se não houvesse existido tal constrangimento, o país poderia continuar em seus entendimentos bilaterais, os quais apresentavam bastante sucesso, como no caso peruano. Mesmo as desavenças com a Venezuela poderiam ser facilmente resolvidas pela via bilateral, como de fato o foram até antes da assinatura do TCA.

Autores há que dão preponderância maior aos elementos econômicos da iniciativa, bem como às dificuldades políticas enfrentadas pelo Brasil com a Argentina no encaminhamento da construção da Usina de Itaipu. Dentre eles, Celso Lafer prelecionava que “o TCA visava ensejar uma imagem de cooperação construtiva na Bacia Amazônica, para se contrapor às dificuldades existentes com a Argentina, suscitadas pela controvérsias de Itaipu”²⁷.

²⁶ CERVO, Amado Luiz. op. cit., p. 262.

²⁷ LAFER, Celso. In. TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 58.

Deve-se admitir o apelo que a hipótese possui, em razão da instrumentalidade que teria para a política externa brasileira, mas que segundo Paolo Torrecuso, não foram encontrados indícios para sustentá-la.

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

Em sentido contrário, Shiguenoli Miyamoto, defende a tese de que o Tratado tinha como um de seus fins neutralizar o Tratado de Cartagena (Pacto Andino), o qual restringia o acesso dos produtos manufaturados brasileiros aos países andinos. Enquanto que, com o Tratado Amazônico englobando os mesmo países, a possibilidade brasileira de ocupar espaços se ampliava, pois no artigo IV do TCA reafirma-se que os assinantes do Acordo “proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania dos Estados e que seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional”²⁸

O objetivo primeiro do TCA, de fato, foi de salvaguardar o domínio territorial, como evidente nas palavras de Geisel, quando de sua assinatura, ao afirmar que “os países que dividem o território entre si – e ninguém mais – têm a exclusiva responsabilidade sobre seus desenvolvimentos”²⁹. Criava-se, assim, a Amazônia para os amazônidas, intenção evidente ao se excluir a Guiana Francesa do acordo, em razão da mesma não ser uma unidade soberana, permanecendo sob o jugo da França.

A esse propósito, Paolo Torrecuso ressalta que:

“(...) da análise dos telegramas, despachos telegráficos, memorandos e ofícios do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, nos períodos imediatamente anterior e posterior à celebração do Tratado, não se encontrou referência à expectativa de crescimento econômico em função de sua assinatura, mas sim, em contrapartida, a vários fatos que denunciavam a preocupação do Ministério diante da imagem da política dos países para a região e do conseqüente perigo para sua integridade territorial. Um

²⁸ Art. IV do Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília: MRE, 1978. p. 10.

²⁹ *idem*. p. 59.

outro interesse brasileiro, bastante provável, em estabelecer o Tratado pode ter sido o desejo de consolidar a natural liderança física e econômica na região em um poder político capaz de lhe render frutos, dissipando as rivalidades históricas com os países amazônicos, que prontamente atenderam à proposta de cooperação brasileira, com exceção da Venezuela.³⁰

Por outro lado, foi somente em função da célere atuação da diplomacia brasileira que se logrou êxito em um acordo que, sob o critério da unanimidade de votos para decisões em seus principais órgãos, mantinha a liderança brasileira sobre a região, conferindo-lhe ares de legitimidade. Igualmente, deve-se ao Itamaraty a percepção de um tema central das relações internacionais futuras, o qual só viria a ser disseminado pelo Relatório *Brundtland*, em 1987, quando da exposição da importância do desenvolvimento sustentável.

Por tudo o que foi exposto, percebe-se que podem ser apontados como princípios do Tratado de Cooperação Amazônica os seguintes:

- competência exclusiva dos países da região no tocante ao desenvolvimento e proteção das áreas amazônicas;
- soberania nacional em termos da absoluta prioridade dos esforços internos para o desenvolvimento dos territórios amazônicos de cada Estado;
- cooperação regional como meio de se atingir os primeiros dois objetivos;
- harmonia entre desenvolvimento e conservação ambiental;
- absoluta igualdade, formal, entre todos os membros.

Esquemáticamente, pode-se pensar em três níveis de objetivos aos quais o Acordo se refere: o mundial (como instrumento de posicionamento perante os países de fora da região), o regional (como mecanismo de aproximação dos países do norte da América do Sul) e o local (no sentido dos objetivos especificamente amazônicos). Ao longo dos anos vai variar a priorização de cada um desses níveis.

Quando o TCA foi proposto, a prioridade para o Brasil, do ponto de vista “amazônico”, era incentivar a integração física entre os membros, objetivo descartado pela resistência dos demais

³⁰ TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 57.

signatários. No nível regional a intenção, bem sucedida, diga-se de passagem, foi diminuir os receios relativos ao Brasil e no plano mundial visou-se responder às críticas ambientais bem como rechaçar a interferência em assuntos internos, especialmente no caso da Amazônia.

2.5. A evolução do TCA e a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA

Na década de 1980, o Brasil passou por problemas internos e externos que, somados aos esforços de entendimento com a Argentina, vão relegar o Tratado de Cooperação Amazônica ao segundo plano. A partir do fim da década, no entanto, as pressões internacionais referentes ao meio ambiente, a mudança brusca no cenário internacional (com o fim da URSS) e as transformações políticas internas no Brasil, com a eleição do governo Collor, vão levar a uma revalorização do TCA, como meio de se ganhar credibilidade no cenário internacional, responder às críticas de caráter ambiental, e aproveitar o debate ecológico para captar recursos internacionais – por meio da utilização do conceito do *desenvolvimento sustentável*.

Ao mesmo tempo, no início da década de 1990, como fruto do aprofundamento da aproximação com a Argentina, e como resposta à pretensão norte americana enfeixar o continente com acordos de liberalização comercial, o Brasil começou a desenhar sua estratégia de regionalização, que teve como marco a substituição da América Latina pela América do Sul como área prioritária de atuação. Nessa perspectiva de regionalização, o TCA ganhou destaque como meio de articular os países do norte da América do Sul, visão que se concretiza na proposta da Iniciativa Amazônica, em dezembro de 2002, substituída no ano seguinte pelo projeto da Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA).

A partir do processo de valorização do TCA, que marca os anos de 1989-1994, aparecem alguns elementos importantes. O primeiro é que o Itamaraty vai identificar a necessidade de tornar o TCA mais eficiente para captar recursos internacionais e para dinamizar o contato entre os signatários, como passo fundamental para a integração da América do Sul. Daí a proposta, feita em 1993, de transformação da Secretaria *Pro Tempore* em Secretaria Permanente. Ao mesmo tempo em que visa um fortalecimento do Tratado, o Brasil não se empenha em aprofundar a institucionalização no sentido de diminuição do poder dos Estados em favor do Tratado. Pelo contrário, a falta de compromisso com a constituição da sua Comissão Nacional

Permanente, bem como a persistência na subordinação das decisões técnicas (no âmbito do Tratado) às decisões diplomáticas, indicam que o fortalecimento do Tratado e seu aperfeiçoamento como mecanismo supranacional são conceitos bastante distintos na perspectiva do Itamaraty. Outro elemento importante deste período é o gradual abandono do tratamento em separado do sul e o norte da América do Sul.

A partir de 1995, foi decidida a transformação em organização internacional, para dar maior operacionalidade à Secretaria, que passará a ser permanente. Desde então, e até 2002, as reuniões do TCA serão concentradas na definição dos moldes da nova organização internacional.

Em 1998 foi assinado o Protocolo de Emenda ao Tratado, e em 2002 foi instalada a Secretaria Permanente em Brasília. Neste período, o TCA serviu para que se tente preservar a importância do tema ecológico, no sentido de continuar havendo a destinação de recursos e de aumentar a credibilidade do país num momento em que se busca a autonomia pela participação, além do principal, que foi o apoio à estratégia brasileira de regionalização. Entre 1998 e 2002, tanto a América do Sul como o mundo passaram por um período de maior instabilidade, então o projeto de integração sul-americana restringiu-se a algo mais palpável – a integração física, mudança que se reflete diretamente nas declarações e objetivos do TCA.

Finalmente, em 2002 foi instalada a Secretaria Permanente. Esta, com personalidade jurídica própria, na figura da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), teve maior autonomia para divulgar a marca “Amazônia” pelo mundo (como de fato ocorreu nos anos seguintes) e para mobilizar os signatários em torno do tema da integração sul-americana. Por outro lado, aparentemente, o Brasil mantém uma posição de preponderância, na medida em que a Secretaria Permanente está situada em seu território, que o país é o principal responsável pela sustentação financeira e, ainda, que a regra da unanimidade garante que a OTCA não tome decisões contrárias aos interesses do país.

Com relação aos âmbitos de atuação, o “especificamente amazônico” ficou relegado à OTCA, o que permitiu ao Ministério das Relações Exteriores dedicar-se a temas que considera prioritários, como as negociações comerciais. Já com relação ao nível regional, a OTCA serviu de ponte para o projeto de regionalização do país. Indício bastante forte disso é que a OTCA incorporou o projeto da Comunidade Sul Americana de Nações, lançado pelo presidente Lula em 2003.

Desde a sua criação até sua transformação em organização internacional, o TCA passou por mudanças significativas, principalmente deixando de ser um mecanismo fechado e passando a uma postura aberta e até convidativa com relação ao resto do mundo. Não por acaso tal mudança se verifica também na política externa brasileira de 1978 a 2002.

2.6. A estrutura institucional do TCA

O principal espaço de deliberação política acerca das ações de cooperação desenvolvidas no âmbito do TCA são as Reuniões de Ministros das Relações Exteriores (Artigo XX do Tratado), que ocorreram nos seguintes locais e anos: Belém (1980); Cali (1983); Quito (1989); Santa Cruz de la Sierra (1991); Lima (1995); Caracas (2000); e Santa Cruz de la Sierra (2002).

O principal instrumento de implementação das políticas e projetos do Tratado é o Conselho de Cooperação (Artigo XXI), que manteve as seguintes reuniões: Lima (1983); La Paz (1986); Brasília (1988); Bogotá (1990); Quito (1993); Lima (1994); Lima (1995); Caracas (1997); Caracas (1998); Caracas (2000); e Santa Cruz de la Sierra (2002).

Em um nível de maior especificidade, sete comissões auxiliares à atividade daqueles órgãos foram criadas ao longo do desenvolvimento do Tratado. A Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônia (CECTA) reuniu-se sete vezes desde sua criação, em 1988, nos anos de 1989, 1991, 1993, 1995, 1996, 1997 e 1999. A Comissão Especial de Saúde Amazônica (CESAM), de 1988, reuniu-se seis vezes desde sua criação, nos anos de 1988, 1991, 1993, 1995, 2001 e 2002. A Comissão Especial de Meio Ambiente Amazônico (CEMAA), criada em 1989, manteve encontros nos anos de 1989, 1991, 1993, 1995, 1996, 1998 e 1999. Estas constituem as principais comissões do Tratado, por apresentarem maior frequência de reuniões e maior número de projetos implementados, como se verá posteriormente.

A Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônica (CEIA), de 1989, reuniu-se em 1989, 1991, 1993 e 1995. A Comissão Especial de Turismo da Amazônica (CETURA) e a Comissão Especial de Transportes, Infra-estrutura e Comunicações da Amazônia (CETICAM), ambas de 1990, mantiveram reuniões em 1990, 1993, 1995 e 1997, e em 1991, 1993, 1995 e 1997, respectivamente. Por fim, a Comissão Especial de Educação Ambiental Amazônica (CEEDA), de 1995, reuniu-se apenas uma vez.

Como visto no item anterior, estes órgãos estiveram até o início de 2003 sob a coordenação da Secretaria *Pro Tempore* (SPT) (Artigo 22 do Tratado), que foi o instrumento considerado mais adequado aos objetivos do Tratado à época de sua assinatura, por não se criar uma burocracia e custos excessivos.

No entanto, viu-se também, que a necessidade de criação de uma Secretaria-Permanente já havia sido levantada nas Reuniões do Conselho de Cooperação e dos Ministros das Relações Exteriores desde o final dos anos 80. A SPT localizou-se nos seguintes países: Peru (1980-1983); Bolívia (1983-1986); Brasil (1986-1988); Colômbia (1988-1990); Equador (1990-1994); Peru (1994-1997); Venezuela (1997-2000); Bolívia (2000-2003). Em cada uma dessas ocasiões, a SPT funcionou em estruturas governamentais do país sede, geralmente o Ministério das Relações Exteriores, o que comprometeu a sua capacidade de coordenar as atividades dos órgãos do Tratado, dadas as acentuadas diferenças econômicas e institucionais entre seus países signatários e a conseqüente dificuldade em conferir continuidade às suas políticas.

A Secretaria Permanente, finalmente criada por meio da RES/V MRE-TCA/1, no V encontro de Ministros das Relações Exteriores (Lima, 1995), só viria a ser implementada em 2003, funcionando nas dependências do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, até agosto de 2004. O orçamento da Secretaria Permanente foi definido pela RES/V MFA – ACT/1, no VI encontro de Ministro das Relações Exteriores (Caracas, 2000) em US\$ 1.139.600, dividido do seguinte modo: Brasil, 35%; Colômbia, 16%; Peru, 16%; Venezuela, 16%; Equador, 6,5%; Guyana, 2%; e Suriname, 2%.

Uma evidência da descontinuidade mencionada no parágrafo anterior é a comparação entre o número de projetos propostos, nas várias instâncias do Tratado, e os efetivamente executados. Entre os anos de 1978 e 2003 foram aprovados 191 projetos, sejam relativos aos órgãos e mecanismos do TCA, às suas comissões, a países fronteiriços ou mesmo projetos nacionais (estes fogem à sua área de atuação, mas são seguidamente propostos). Os projetos executados somam apenas 26 (14%)³¹.

Embora esse número seja mínimo diante dos propostos, algumas importantes parcerias foram estabelecidas com países e organizações internacionais, dando ensejo a financiamentos significativos, bem como planejamento e períodos de execução mais longos.

31 DE LA TORRE, Luis Carrera. In. TORRECUSO, Paolo. op. cit. p. 62.

A maior parte desses projetos concentra-se na área de meio-ambiente (46%) ou é voltado à própria existência do Tratado (fortalecimento institucional) e à execução de suas atividades (23%). Em menor quantidade, pode-se encontrar também projetos nas áreas indígena (11%) e tecnológica (08%). Os parceiros internacionais são principalmente países europeus (Finlândia e Holanda) e organismos (FAO, PNUD, OEA, Banco Mundial, WWF e GEF)³².

³² Idem, p. 63.

CAPÍTULO 3
AS ABORDAGENS NEO-INSTITUCIONALISTAS E O TRATADO
DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

CAPÍTULO 3 – AS ABORDAGENS NEO-INSTITUCIONALISTAS E O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

A rígida distinção doméstico-internacional, com base na qual foi fundada a disciplina de Relações Internacionais, parece não mais se sustentar diante da crescente interpenetração entre a política doméstica e a política internacional. Em face dessa realidade, adquire relevância a variável das instituições políticas domésticas e internacionais no estudo da política internacional.

A abordagem institucionalista tem gerado bons rendimentos analíticos no estudo dos processos políticos internos. Na análise da política internacional é ainda pouco explorada, em parte, em virtude do peso da tradição teórica do realismo.

Na perspectiva do realismo – considerada principal corrente teórica das Relações Internacionais –, as instituições, sejam elas domésticas ou internacionais, são pouco relevantes para o estudo dos processos políticos internacionais. As instituições domésticas não têm importância porque, na análise realista, os elementos da realidade doméstica dos Estados não são levados em conta na compreensão da dinâmica da política internacional. Por sua vez, *as instituições internacionais*, no mapa cognitivo dos realistas, são tidas como ociosas e redundantes, vale dizer, espelham fielmente a estrutura de poder no plano internacional.

A perspectiva dos “novos institucionalismos”, por outro lado, vem afirmar o papel proeminente das instituições na determinação dos processos sociais e políticos no âmbito doméstico e, por derivação, na arena internacional, cujo estudo e compreensão tornam-se, portanto, essenciais e convenientes para a análise do Tratado de Cooperação Amazônica e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica neste trabalho.

3.3. As abordagens neo-institucionalistas de Relações Internacionais

A seguir serão exploradas as possíveis contribuições dos três institucionalismos identificados por Peter Hall – o histórico, o da escolha racional e o sociológico – para a análise da política internacional.

E, para melhor compreensão, em cada abordagem será inquirido, em primeiro lugar, de que forma cada um explica a relação entre a natureza das instituições e o comportamento dos atores e, em segundo lugar, como compreendem o processo pelo qual as instituições se originam e mudam.

3.3.1. O Institucionalismo Histórico

De acordo com Peter Hall, quatro características demarcam a distinção do institucionalismo histórico com relação aos outros dois: 1) o institucionalismo histórico compreende a relação entre instituições de comportamento dos autores em termos amplos, vale dizer, incorpora tanto a noção de eficiência quanto a de legitimidade social; 2) enfatiza as assimetrias de poder relacionadas com a operação e o desenvolvimento das instituições; 3) opera com as noções de “path dependence” e conseqüências não intencionais; 4) procura incorporar à análise institucional outros elementos, tais como idéias e sistemas de crenças.

Em relação ao problema do vínculo entre a natureza das instituições e o comportamento dos atores, o institucionalismo histórico é híbrido, incorporando elementos da abordagem do cálculo e da abordagem cultural. Cada uma das duas responde diferentemente a três questões fundamentais: 1) a de como os atores se comportam; 2) a de que as instituições fazem; e 3) a de porque as instituições perduram no tempo.

No que concerne à primeira questão, a abordagem do cálculo enfoca a dimensão instrumental do comportamento humano, supondo que os indivíduos agem estrategicamente na busca de seus objetivos, os quais são exógenos ao modelo. Diferentemente, a abordagem cultural tende a enfatizar o grau em que a escolha de um determinado modo de agir depende não tanto de um mero cálculo instrumental, mas da interpretação que o ator faz da situação; ou, como Peter Hall descreve: “sem desconhecer que o comportamento humano é racional ou intencional, ela [a abordagem cultural] põe ênfase na tendência dos indivíduos a se apegarem a rotinas estabelecidas ou a padrões de comportamento para atingir seus objetivos” (tradução livre)³³.

Em resposta à segunda questão, a abordagem do cálculo afirma que as instituições municiam os atores de informações relevantes sobre o comportamento dos outros atores e garantem o cumprimento dos acordos, penalizando as deserções. A abordagem cultural, por outro lado, enfoca o papel das instituições no fornecimento de mapas cognitivos e morais para a interpretação dos cenários e a escolha do curso de ação.

³³ No original: “(...) without denying that human behaviour is rational or purposive, it emphasizes the extent to which individuals turn to established routines or familiar patherns of behaviour to attain their purposes”. In. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *Political Sciences and the three New Institutionalisms. Political Studies*, v. 44, 1996. p. 939.

Com relação ao porque das instituições perdurarem no tempo, a abordagem do cálculo responde que isso resulta da sua condição de equilíbrio, vale dizer, de acordo com Hall: “os indivíduos aderem a esses padrões de comportamento porque a não adesão os deixaria em pior situação” (tradução livre)³⁴.

A abordagem cultural, ao contrário, procura explicar a sobrevivência das instituições em virtude da legitimidade de que gozam: “algumas instituições são tão convencionais e inquestionáveis que elas escapam a qualquer escrutínio e, como construções coletivas, não podem ser transformadas pelas ações dos indivíduos” (tradução livre)³⁵.

A segunda característica do institucionalismo histórico refere-se ao papel conferido às instituições na distribuição desigual do poder entre os diversos grupos sociais, vale dizer, as instituições presenteiam alguns grupos com acesso privilegiado ao processo de tomada de decisão, dificultando a canalização dos interesses dos outros. Na perspectiva do institucionalismo histórico, a política é definida como concorrência entre grupos rivais pelo controle de recursos escassos.

A terceira característica do institucionalismo histórico consiste na incorporação da noção de “memória institucional”, que tem a faculdade de direcionar o processo histórico ao longo de “sendas” pré-determinadas e pré-configuradas. Com base nesse conceito, segundo Peter Hall, alguns institucionalistas históricos retratam o curso dos eventos históricos por meio de longos períodos de continuidade pontuados por “junções críticas”, em que mudanças institucionais ocorrem, conduzindo o curso histórico por um novo caminho³⁶. Em consonância com essa noção, o institucionalismo histórico destaca o problema das ineficiências geradas pelas instituições em contraposição à crença de que as instituições são instrumentais e existem para gerar eficiência.

A noção de “path dependence” é usada por Hendrik Spruyt no seu trabalho “The Sovereign State and its Competitors”. Ali, ele desenvolve a idéia de equilíbrio descontínuo, tomada de empréstimo da teoria da evolução biológica de Stephen Jay Gould, segundo a qual o curso da história é composto por longos períodos de equilíbrio entrecortados por momentos de crise, dos quais derivam os novos arranjos

³⁴ No original: “individuals adhere to these patterns of behaviour because deviation will make the individual worse off than will adherence”. In. Idem. p. 940.

³⁵ No original: “(...) some institutions are so ‘conventional’ or taken-for granted that they escape direct scrutiny and, as collective constructions, cannot readily be transformed by the actions of any one individual”. In. Idem. Ibidem.

³⁶ Idem. Ibidem.

institucionais que irão determinar o *modus operandi* dos agentes dos processos histórico (path dependence), até que uma nova crise engendre novos arranjos institucionais.³⁷

Assim, a mudança ocorria em duas etapas: primeiro os atores reagem à crise, formando coalizões para criar instituições que atendam aos interesses e às suas preferências ideológicas. Em segundo momento, as alternativas institucionais passam por um processo de seleção sistêmica, em que apenas uma sobrevive.

Sobre este processo, Spruyt ilustra:

O surgimento do Estado moderno é resultado do declínio do sistema feudal, mas essa passagem não é direta. A expansão do comércio que se deu entre os anos 1000 e 1350, aproximadamente, responsável pela crise do sistema feudal, modificou a estrutura de distribuição de poder no interior das sociedades feudais, o que tornou possível a geração de novas coalizões. Essas se mobilizaram para criar três alternativas institucionais: o Estado territorial soberano na França, a Cidade-Estado na Península Itálica e a Liga Hanseática.

No posterior processo de seleção sistêmica, apenas o Estado soberano se impôs. E isso em virtude de diversos fatores: em primeiro lugar, a instituição que internamente possuía uma autoridade suprema estava em melhor posição para enfrentar os particularismos remanescentes do sistema feudal, porquanto era mais eficiente na mobilização dos recursos. Em segundo lugar, o Estado soberano se fortaleceu mediante o mecanismo do reconhecimento mútuo. Por último, a consolidação do Estado territorial foi reafirmada na medida em que, revelando-se exitosa, passou a ser emulada.³⁸

³⁷ SPRUYT, H. *The sovereign state and its competitors*. In. MISI, André. *Contribuições das abordagens institucionalistas para a análise da política internacional*. Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 13, n. 1, p. 99-105, jun. 2003. p. 101.

³⁸ Idem. *Ibidem*.

Segundo André Misi, a teorização de Spruyt representaria um golpe contra todas as visões unilineares da história e como alerta para evitar a aplicação de raciocínios simplistas na análise do cenário atual, contextualizando:

Admitindo que a globalização econômica de fato vem modificando a estrutura de distribuição de recursos de poder no interior das sociedades, fortalecendo setores em detrimento de outros, não seria prudente, no entanto, tirarmos conclusões precipitadas sobre as conseqüências do processo em termos de novos arranjos institucionais, tal como o fim do sistema de Westphalia.³⁹

Segundo o mesmo autor, a globalização conteria em si o germe da mudança cujos rumos seriam ditados pela forma como os atores se articulam para criar arranjos institucionais alternativos em resposta ao novo ambiente. A emergência de um novo arranjo institucional que viria a substituir o sistema de Westphalia seria uma possibilidade, cuja materialização e contornos, naturalmente, dependeriam da forma como os atores irão se articular.

Se para Spruyt a evolução significa adaptação e não progresso, o mesmo não pode ser dito em relação ao modelo da turbulência de Rosenau, cujas mudanças nos parâmetros básicos da política mundial não acarretariam necessariamente o fim do Estado soberano, mas sim, uma realocação da autoridade deste para outros atores.⁴⁰

A quarta característica do institucionalismo histórico consiste na incorporação de outros elementos à análise institucional, em especial, a relação entre idéias e sistemas de crenças em interação com o arcabouço institucional para determinar os processos políticos.

De acordo com Goldstein e Keohane, três são as vias pelas quais as idéias condicionam os processos políticos. Em primeiro lugar, as idéias podem servir como mapas cognitivos que reduzem a incerteza em que os atores estão imersos, facilitando a escolha de uma estratégia na persecução dos seus interesses. Segundo, que as idéias podem também servir como pontos focais que solucionam problemas de ação coletiva assegurando um equilíbrio cooperativo:

³⁹ Op. cit. p. 101.

⁴⁰ ROSENAU, J. *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent World*. In. MISI, André. op. cit. p.101.

Quando os atores políticos precisam escolher entre conjuntos de resultados que representam ganhos paretianos para todos e não existem critérios objetivos para balizar a escolha, as idéias servem como pontos focais para as expectativas e estratégias⁴¹ (tradução livre).

Por último, segundo Goldstein e Keohane, as idéias, quando embebidas em instituições, têm a sua influência diferida no tempo, determinando o comportamento dos atores mesmo depois da realidade material haver se modificado a ponto de ter se tornado incompatível com elas:

Em geral, quando as instituições intervêm, o impacto das idéias pode ser prolongado por décadas ou mesmo gerações. Neste sentido, as idéias podem causar impacto mesmo quando ninguém mais genuinamente acredita nelas como afirmações causais ou de princípios.⁴² (tradução livre).

Nesse sentido, quanto mais institucionalizadas certas idéias, mais difícil se torna a inovação, configurando-se uma situação de inércia institucional, que obsta a mudança. Assim é que se as instituições na sua origem refletem determinada correlação de forças, posteriormente elas adquirem papel próprio.

Por outro lado, as instituições determinam a forma como as idéias são recepcionadas.

3.3.2. O Institucionalismo da Escolha Racional

Segundo André Misi, o institucionalismo da escolha racional surgiu a partir de estudos sobre a dinâmica do Congresso americano, quando os cientistas políticos atentaram para como eram asseguradas maiorias estáveis, mesmo com a multiplicidade de preferências entre os legisladores e o caráter multidimensional dos

⁴¹ No original: “When political actors must chose between sets of outcomes that would represente Pareto improvements for all, and when there are no objective criteria on which to base choisce, ideas focus expectations and strategies”. In. GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (Ed.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political changes*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 18.

⁴² No original: “In general, when institutions intervene, the impact of ideas may be prolonged for decades or even generations. In this sense, ideas can have an impact even when no one genuinely believes in them as principle or causal statements”. Idem. *Ibidem*. p. 120.

temas em votação: as decisões não necessariamente refletiam o peso dos recursos brutos dos atores, porquanto as instituições congressuais organizam e selecionam as escolhas.⁴³

O institucionalismo da escolha racional parte de um conjunto de pressupostos. Em primeiro lugar, eles supõem que os atores têm um conjunto fixo de preferências, agem movidos por uma racionalidade instrumental em busca da realização dessas preferências e o fazem de maneira estratégica.

Em segundo lugar, a política é concebida pelo institucionalismo da escolha racional como um conjunto de dilemas de ação coletiva, situações em que os atores, agindo com o propósito de maximizar a realização de suas preferências, terminam por produzir resultados coletivamente insatisfatórios.

Em terceiro lugar, enfatiza-se o papel da interação estratégica na determinação dos processos políticos. Neste sentido, Peter Hall afirma que os teóricos da escolha racional adotam a abordagem do cálculo em relação ao problema de como as instituições afetam o comportamento:

*Os institucionalistas da escolha racional postulam, em primeiro lugar, que o comportamento é impelido não por forças históricas impessoais, mas pelo cálculo estratégico e, em segundo lugar, que esse cálculo será, em grande medida condicionado pelas expectativas sobre como os outros atores irão se comportar também.*⁴⁴
(tradução livre).

Em quarto lugar, quanto à questão da origem das instituições, o institucionalismo da escolha racional apresenta uma explicação de caráter funcionalista: os atores criam as instituições, fundamentalmente, para obter ganhos de cooperação. A sobrevivência de determinadas instituições em detrimento de outras, por outro lado, se explica na medida em que elas fornecem maiores benefícios aos atores relevantes do que arranjos institucionais alternativos. Aqui não há lugar para a noção de *path dependence*: as instituições existem porque são funcionais e deixam de existir quando perdem a funcionalidade.

⁴³ MISI, André. op. cit. p. 102.

⁴⁴ No original: “(...) they postulate, first, than an actor’s behaviour is likely to be driven not by impersonal historical forces, but by a strategic calculus and, second, that this calculus will be deeply affected by the actors expectations about how others are likely to behave as well”. In. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. op. cit. p. 945.

Além destas características, Robert Keohane, entre outros, lançou mão dos conceitos do institucionalismo da escolha racional para explicar a criação e o desmoronamento de regimes internacionais⁴⁵.

3.3.3. O Institucionalismo Sociológico

Em contraste com a tradição weberiana, que enxerga as instituições como instrumentos para aumentar a eficiência nas diversas esferas da ação humana, como agentes do processo de modernização das sociedades, e com a perspectiva da escolha racional que também acentua o caráter instrumental das instituições, o institucionalismo sociológico privilegia a dimensão normativa e cultural das instituições.

Segundo Peter Hall, para o institucionalismo sociológico as instituições devem ser vistas como:

*(...) práticas culturalmente específicas, próximas aos mitos e cerimônias produzidas por muitas sociedades e assimiladas em organizações, não necessariamente para melhorar sua eficiência, mas como resultado do tipo de processo associado à transmissão de práticas culturais de modo mais geral*⁴⁶ (tradução livre).

Na concepção de André Misi, a singularidade do institucionalismo sociológico repousa em três características principais. Primeiramente, a sua definição da política é ampla, abrangendo não apenas regras formais, procedimentos e normas, mas também sistemas simbólicos, de forma a romper a divisão conceitual entre instituições e cultura.

Em segundo lugar, no que concerne à relação entre natureza das instituições e o comportamento dos atores, o institucionalismo sociológico argumenta que as instituições vão muito além de simplesmente determinar os cálculos estratégicos dos atores. Elas modelam as preferências destes e mesmo a sua própria identidade.

⁴⁵ KEOHANE, Robert. *International institutions and state power*. In. MISI, André. op. cit. p. 103.

⁴⁶ No original: “*culturally-specific practices, akin to the myths and ceremonies devised by many societies, and assimilated into organizations, not necessarily to enhance their formal means-ends efficiency, but result of the kind of processes associated with the transmission of cultural practices more generally*”. In. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. op. cit. pp. 946-947.

Os atores lançam mão dos guias cognitivos e morais contidos na esfera institucional para responder aos desafios da política. Desse ponto de vista, não existe uma racionalidade transcendental, senão a noção de racionalidade é socialmente constituída:

*Se os teóricos da escolha racional com frequência pressupõem uma realidade de indivíduos e organizações procurando maximizar seu bem-estar, sociólogos frequentemente pressupõem um mundo de indivíduos e organizações procurando definir e expressar sua identidade em modos socialmente adequados.*⁴⁷ (tradução livre).

Em terceiro lugar, no tocante ao problema da origem e mudança das instituições, a sua criação é explicada não tanto pelo incremento da eficácia que elas proporcionam, mas pela legitimidade social que elas são depositárias. A sua continuidade no tempo obedece à lógica da “adequação social”, em contraposição à lógica da instrumentalidade, na medida em que a funcionalidade ou disfuncionalidade as instituições não são elementos cruciais para se aferir a sua longevidade.

A respeito desta legitimidade social, André Misi propõe uma questão como ponto central de reflexão: “o que ou quem confere legitimidade e adequação social a determinados arranjos institucionais em detrimento de outros”?⁴⁸ E segundo o próprio autor, haveria várias respostas e exemplifica: “alguns enfatizam o poder do Estado moderno de conferir legitimidade às práticas sociais, já outros enfocam o papel das comunidades epistêmicas na legitimação de padrões de comportamento”⁴⁹.

Portanto, conclui-se que foi a partir do relaxamento das premissas sistêmicas (de inspiração realista), quais sejam, a de que os atores da política internacional agem racionalmente, a de que têm igual e constante capacidade de mobilização de recursos internos e a de que possuem preferências estáveis, que foi

⁴⁷ No original: “If rational choice theorists often posit a world of individuals or organizations seeking to maximize their material well-being, sociologists frequently posit a world of individuals and organizations seeking to define and express their identity in socially appropriate ways”. In. In. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. op. cit. p. 948.

⁴⁸ MISI, André. op. cit. p. 104.

⁴⁹ Idem. Ibidem.

aberto o caminho para a introdução das abordagens institucionalistas na agenda de pesquisa dos analistas da política internacional.

Assim, a partir das particularidades das abordagens neo-institucionalistas identificadas por Peter Hall, descritas acima – a histórica, a da escolha racional e a sociológica –, a seguir será refletida a criação e existência da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e, principalmente, a análise de sua eficácia na política internacional institucionalizada no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), durante seus quase 30 anos de existência.

3.4. O Tratado de Cooperação Amazônica pela óptica neo-institucionalista

Expostos os três conjuntos de abordagens neo-institucionalistas feitos por Peter Hall, caberá neste tópico a aplicação de suas características, conceitos e elementos na análise do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA, e por consequência, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA.

Neste propósito, para caracterização do TCA e da OTCA como uma instituição internacional, será adotado o método de verificação da aplicação e validade dos elementos de cada abordagem neo-institucionalista vista no tópico anterior: do institucionalismo histórico, do institucionalismo da escolha racional e do institucionalismo sociológico.

Viu-se que, no institucionalismo histórico, uma das preocupações consiste na análise da relação existente entre a natureza da instituição e o comportamento dos atores, vista sob dois ângulos distintos, o do cálculo e o da cultura, dado seu caráter híbrido. E esta análise parte da percepção de como os atores se comportam, do que a instituição faz e, finalmente, do porque esta perdura no tempo.

Assim, questiona-se como os Estados amazônicos se comportaram e se comportam frente ao Tratado e à OTCA. Como resposta, percebe-se que os mesmos agiram, no período que antecedeu o TCA até sua concertação e assinatura, de forma racional e estratégica, na medida que perceberam o maior benefício que o Tratado lhes proporcionaria no contexto internacional vigente, a saber: a afirmação da soberania nacional sobre o território e o uso da biodiversidade amazônica frente a pressão e ameaça de internacionalização da Amazônia, durante a década de 1970 e 1980. Trata-se, pois, da abordagem do cálculo que enfoca a instrumentalidade do comportamento dos atores.

Porém, no processo de especialização do TCA em direção a um regime ambiental de desenvolvimento sustentável, através da OTCA, verifica-se que os Estados amazônicos passaram a atuar com padrões de comportamento ambientalistas conservativos, reflexos próprios da incorporação dos princípios inseridos no arcabouço institucional do Tratado, mas principalmente, reflexo das demandas ambientalistas internas e externas. Validando, também, a abordagem cultural.

Posteriormente, deve-se indagar qual a função do TCA na política regional amazônica. Como resposta, percebe-se que tratado enquadra-se sob ambas as abordagens históricas – do cálculo e também da cultura.

No primeiro, é verificado que o TCA, próprio de um regime internacional, fornece informações relevantes e instrumentais para a atuação racional e estratégica dos Estados-membros, a partir de trabalhos técnicos desenvolvidos em parcerias com instituições internacionais e também nacionais dos mesmos. Entretanto, na abordagem do cálculo, verifica-se que o TCA peca por não apresentar garantias de cumprimento dos acordos, o que compromete sua eficácia da instituição.

Pela abordagem cultural, percebe-se que o TCA fornece um mapa cognitivo e moral para interpretação do cenário internacional e conseqüente escolha do curso da ação por partes de seus membros, a partir de seus princípios e regras amplas, mas notadamente do regime de desenvolvimento sustentável.

Na questão do porquê o TCA perdura no tempo, completando 30 anos de existência, verifica-se que é resultado da condição de equilíbrio da estrutura burocrática, na distribuição eqüitativa do poder decisório sobre os membros que o compõe, representando um incentivo à cooperação na região amazônica, enfraquecendo o sentimento de desconfiança de um poder hegemônico brasileiro por parte dos outros estados, e também, um maior benefício frente à não adesão. Caracterizando, portanto, uma abordagem do cálculo sobre a instituição.

No enquadramento da questão pela óptica cultural, verifica-se que o TCA, em sua origem, estava dotado de legitimidade enquanto instituição representativa dos estados e interesses amazônicos no cenário internacional. Legitimidade esta que foi exercida de forma eficaz, garantindo a soberania nacional dos Estados que compõe a região sobre seu desenvolvimento e território – mesmo não sendo afastada totalmente a pressão internacional no sentido de sua internacionalização. Todavia, superada a questão da soberania e transformada sua esfera de atuação no sentido de constituição de um regime regional de desenvolvimento sustentável, a legitimidade do TCA e da OTCA

pode ser contestada, vista a pouca visibilidade na própria sociedade amazônica, bem como, no baixo poder de implementação de seus objetivos. Neste sentido, sua eficiência não escapa de julgamento pela política internacional.

Outro elemento adotado pelo método analítico do institucionalismo histórico consiste no papel conferido pela instituição na distribuição desigual de poder. Trata-se pois da verificação de existência de grupo privilegiado no processo de tomada de decisão, bem como, se esta é definida como concorrência entre atores rivais pelo controle dos recursos escassos.

Na observação da estrutura institucional do TCA e da OTCA, nota-se que, desde sua criação, em 1978, até o presente momento, a formulação política e o processo decisório são revestidos de equidade de participação, e portanto, de equilíbrio de poder entre os Estados membros. Não se verifica privilégio nem mesmo ao Brasil, responsável pela maior contribuição financeira no orçamento da Secretaria Permanente da OTCA – talvez uma maior influência, pela estratégica localização da sede em seu território.

E, por se tratar de um Tratado com arcabouço normativo de conteúdo mais programático, não se verifica a existência de recursos escassos pelos quais haver necessidade de controle e conseqüente concorrência entre os Estados. Talvez, a definição da política como concorrência entre os Estados esteja mais no âmbito externo à Organização, na busca de uma liderança regional, como se percebe nos esforços diplomáticos e políticos de Venezuela e Brasil.

Viu-se, também, que outra característica presente no institucionalismo histórico é da noção de “memória institucional”, a qual tem a faculdade de direcionar o processo histórico ao longe de “sendas” pré-determinadas e pré-configuradas. Este conceito foi retratado pela noção do “*path dependence*”, pelo qual “o curso da história é composto por longos períodos de equilíbrio entrecortados por momentos de crise, dos quais derivam novos arranjos institucionais que irão determinar o *modus operandi* dos agentes do processo históricos” (ver item 3.1.1.).

Este processo pode ser perfeitamente aplicado e evidenciado na evolução histórica experimentada pelo Tratado de Cooperação Amazônica. Pois, após um longo período de inatividade (de 1978 a até fins da década de 1980), cuja realização satisfazia-se pela afirmação de soberania dos Estados membros, a Amazônia vivenciou um revigoramento da agenda ambiental no mundo e um aumento significativo de pressão – tanto doméstica quanto internacional – sobre os modelos de desenvolvimentos dos

governos amazônicos aplicados à região até aquele momento. Neste contexto, ouve um rearranjo institucional no âmbito do TCA, materializado pela constituição da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, cujo novo objetivo seria a institucionalização de um regime ambiental sustentável a ser implementado pelos Estados, não mais como reforço da soberania, mas sim, pela incorporação de novos princípios e valores, como pôde ser descrito no capítulo anterior.

Última característica de análise institucional histórica adotada por alguns institucionalistas, a relação entre idéias e sistemas de crenças e instituições pode ser aplicada na compreensão do TCA como instituição de política internacional.

Para tanto, é necessário indagar que idéias interagem com o TCA nos processos políticos e se estas idéias influenciam os resultados, tal como defende Goldstein (exposto acima). Como resposta, podem ser encontradas algumas hipóteses, a saber: a idéia de soberania, de integração, de segurança, de desenvolvimento sustentável, entre outros. Porém, conclui-se que somente as idéias de soberania e a de desenvolvimento sustentável validam o TCA e OTCA como instituição, respectivamente, pois, serviram de “mapas cognitivos” reduzindo a incerteza dos Estados sobre os benefícios da cooperação, representaram interesses comuns, servindo de foco sobre as expectativas e estratégias dos atores e determinando o comportamento dos mesmos.

Por outro lado, sob a abordagem do institucionalismo da escolha racional, cujo método de análise consiste na verificação do tipo de relação entre natureza da instituição e o comportamento dos atores, e da origem e duração das instituições, a validade e eficácia institucional do TCA e da OTCA deve ser feita mediante as seguintes reflexões: se os Estados se comportam movidos por forças históricas impessoais ou por cálculo estratégico; se o cálculo estratégico é condicionado pelas expectativas de comportamento dos outros Estados; se o TCA e a OTCA foram criados para obter ganhos de cooperação; e, se traz mais benefícios relevantes que outras instituições.

Para responder tais reflexões, basta-se fazer remissão ao estudo histórico e evolutivo do TCA realizado no capítulo anterior, bem como, pela percepção que tal abordagem já foi empreendida pelo institucionalismo histórico, uma vez que este arcabouço teórico pode ser considerado uma síntese entre a abordagem do cálculo, utilizado pela escolha racional, e a abordagem cultural, presente no institucionalismo sociológico.

Neste sentido, a resposta a tais indagações podem ser reproduzidas da seguinte maneira: os Estados são movidos, entre outros fatores (como valores, idéias), pelo cálculo estratégico sobre o contexto existente e o comportamento dos outros Estados no processo decisório, haja vista que o determinismo histórico impessoal é característico da corrente realista de relações internacionais; o TCA foi criado pelos Estados para a satisfação de seus interesses pelos ganhos da cooperação e que o mesmo traria mais benefícios relevantes que outras instituições, como a instituição da Hiléia Amazônica, que representaria um possível perda de suas soberanias sobre a Amazônia.

Por fim, sob a perspectiva analítica do institucionalismo sociológico, a eficácia institucional do TCA e, conseqüentemente, da OTCA prescinde da verificação da relação existente entre esta organização e o comportamento dos atores e, também, da origem e duração da mesma, atentando à existência de sistemas simbólicos aliados às regras formais, procedimentos e normas, isto é, a percepção do elemento cultural.

No que tange a relação entre o TCA e o comportamento dos Estados amazônicos, faz-se necessária a verificação se a instituição modela as preferências e identidade dos Estados, isto é, se estes usam as informações e valores do TCA para os desafios políticos.

Pelo estudo empreendido, aplica-se a resposta negativa à tais reflexões, pois, não se percebe este elemento cultural existente no processo de institucionalização dos princípios inseridos no TCA (enquanto regime de desenvolvimento sustentável), comprovado pelo fato de os Estados membros não empreenderem esforços significativos na execução dos objetivos no âmbito interno de suas burocracias.

Essa compreensão poderia ser até mesmo relativizada pelo fato dos Estados amazônicos terem defendido os princípios de soberania e desenvolvimento sustentável de forma semelhante e uniforme nos fóruns internacionais ambientais. Entretanto, tal uniformidade foi resultado de concertação entre aqueles atores, auxiliados pelo espaço de negociação que o TCA proporcionou, e não de uma identidade cultural.

CONCLUSÃO

Mediante observação e análise das características naturais, sociais, culturais, políticas, científicas e econômicas presentes na realidade amazônica, verifica-se sua singularidade e importância para Planeta.

As estatísticas e os dados presentes em estudos e relatórios, nas mais diversas instituições (nacionais e internacionais) comprovam a exuberância das riquezas existentes na Amazônia Continental: é a maior floresta tropical remanescente; contém o maior patrimônio biogenético; a maior bacia de água doce; o maior rio; a maior jazida mineral; diversos povos tradicionais e etnias indígenas remanescentes; um grande potencial energético renovável disponível; entre outros.

Diante desta magnitude, pode-se compreender o porquê da atenção e dos interesses (o imaginário) que a Amazônia desperta no mundo todo, principalmente, quando inserida no atual contexto de crise ambiental ocasionado pelo histórico comportamento devastador do homem sobre a Terra. É, pois, a maior (senão última) fronteira natural, sócio-cultural, científica e econômica remanescente. E, portanto, representa o paradigma para a humanidade: a busca de um novo modelo de desenvolvimento capaz de beneficiar esta e as próximas gerações, usufruindo da natureza mas preservando-a. Este modelo consiste no desenvolvimento sustentável da região amazônica e símbolo da pressão ambiental (principalmente internacional) que se fez e continua fazendo sobre os governos que a integram.

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

Ainda, é possível dizer que, em face da aguda crise econômica que assolou a América Latina durante os anos 80, o TCA viveu um período de estagnação, desde sua incorporação aos sistemas jurídicos nacionais, em 1982, até o final da década de 1980. Tal contexto sofreu gradativa alteração a partir da gestão brasileira à frente da

Secretaria *Pro Tempore*, entre 1986 e 1988 e culminando com as reuniões de Ministros das Relações Exteriores e de Presidentes em 1989. Refletindo os efeitos do já mencionado *Relatório Brundtland*, que recolocou a defesa do meio-ambiente em termos não somente de conservação, mas também de desenvolvimento dos países que possuem florestas e ecossistemas (daí o nome *desenvolvimento sustentável*), o TCA beneficiou-se do maior espaço dado aos temas ecológicos, mas também do fato de ser um bloco institucionalizado que se manteve em funcionamento por meio de reuniões periódicas.

Observando-se as transformações do cenário internacional a partir da segunda metade dos anos 80, porém, percebe-se a emergência de novas forças, principalmente, de maior interesse a formação de uma consciência ecológica global, de um lado, e o fenômeno conhecido como globalização, em cujo bojo se acentuou a interdependência estatal e a ação de *ONGs* e Organizações Internacionais. Forças estas que beneficiaram o TCA pela disseminação internacional do conceito de desenvolvimento sustentável, por meio do estabelecimento de parcerias com países organizações internacionais para financiamento de projetos e de sua institucionalização, materializada na criação da OTCA.

A caracterização institucional e a observação das relações bilaterais entre os países amazônicos permitiu concluir que o TCA constituiu um regime internacional de natureza multilateral, cujo objetivo inicial foi de cooperação para afirmação da soberania dos países amazônicos sobre seus respectivos territórios riquezas. Depois, pelas transformações ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, o TCA apresentou mudanças no seu objeto de cooperação, caracterizando um regime de desenvolvimento sustentável.

Viu-se que as atividades executadas em decorrência da atividade do TCA foram mínimas, se comparadas com o grande número de atividades propostas, mas que algumas importantes parcerias foram estabelecidas, principalmente com organizações internacionais. Por outro lado, a existência do Tratado ocorreu simultaneamente a um processo de maior intercâmbio econômico e crescente aproximação política, como é percebido pela análise das legislações nacionais de proteção ao meio-ambiente e pela participação dos países amazônicos em fóruns ambientais internacionais, nesse caso apresentando bastante semelhança e coesão.

Por fim, viu-se que ao TCA podem ser aplicados os conceitos e elementos das abordagens neo-institucionalistas, diferenciando a perspectiva em cada

um dos três conjuntos classificados por Peter Hall, a saber: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Percebeu-se, assim, a validação dos conceitos de instituição e de regime internacional ao TCA, notadamente pelo fato de que o tratado constituiu uma arena de negociação e deliberação conjunta, cujo arcabouço normativo é de caráter programático, e cuja estrutura proporciona uma distribuição de poder eqüitativa entre os países membros.

Estas características institucionais verificadas no TCA favoreceram cooperação entre os Estados, cujo comportamento é fundado pelo compartilhamento de informações técnicas elaboradas nas instâncias burocráticas da OTCA e pela ausência de desconfiança entre si, pela equidade de participação de todos os países, com mesmo peso e importância. Assim, percebeu-se que tal comportamento é mais facilmente validado pela abordagem do cálculo, compreendo que os Estados agem de forma instrumental e estratégica.

Neste mesmo raciocínio, percebeu que a duração do TCA – descontado o período de inatividade – deveu-se, ao mesmo tempo, pela constituição jurídica composta por princípios e regras abrangentes, contudo, sem estabelecer obrigatoriedade de cumprimento dos preceitos pelas partes, o que se julga responsável pela ineficácia na execução de seus objetivos mais específicos. O outro fator consiste na evolução dos princípios, adequando-se às pressões exógenas e endógenas, a saber: da afirmação de soberania para o de promoção do desenvolvimento sustentável da região.

Por fim, foi evidenciado que, pela a abordagem neo-institucionalista sobre a atuação do TCA e da OTCA na Amazônia Continental, várias conquistas foram alcançadas pelos Estados membros, num arranjo institucional estratégico e conveniente, no que diz respeito à afirmação da soberania dos mesmos, inclusive utilizando-se do princípio do desenvolvimento sustentável em fóruns internacionais, no decorrer de sua evolução.

Contudo, opina-se que esta eficácia institucional, pelos mesmos elementos neo-institucionalistas, pode ser refutada pela pouca eficiência e concretização dos objetivos específicos, consubstanciados nos inúmeros projetos técnicos não executados e pela baixíssima influência na burocracia interna dos governos amazônicos, sem verificar um aumento da importância dada por estes à região na materialização em políticas públicas que valorizem o desenvolvimento sustentável, legitimando, assim, as pressões internacionais e a ameaça de relativização de suas soberanias.

Desta forma, sintetiza-se na afirmação de que o TCA, enquanto instituição e regime, tem eficácia na macro-política internacional, legitimada pelo arranjo cooperativo dos Estados na afirmação da soberania, inclusive em concertações em fóruns internacionais. Mas que, do ponto de vista regional e mesmo local, o TCA deixou a desejar e é pouco eficaz na implementação do princípio de desenvolvimento sustentável em projetos concretos, principalmente pelo baixo poder de influência política no âmbito internos dos governos nacionais.

Diante de tudo isto, conclui-se que a abordagem neo-institucionalista do TCA sobre sua atuação na Amazônia, realizada no presente trabalho, propicia a compreensão de que o Tratado e sua Organização, em seus 30 anos de existência, são ineficazes, pois não contribuem de forma significativa e concreta para a satisfação das demandas emanadas do paradigma amazônico, ainda que enquanto espaço de deliberação e não de execução.

Assim, a Amazônia permanece clamando por atitudes e políticas mais concretas e eficazes da cooperação regional, no intuito de forjar um novo futuro, que não o curso histórico resultante da devastação humana sobre a Terra.

ANEXOS

Anexo I
TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA⁵⁰

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela,

CONSCIENTES da importância que para cada uma das Partes têm suas respectivas regiões amazônicas como parte integrante do seu território;

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;

CONVENCIDAS da utilidade de compartilhar as experiências nacionais em matéria de promoção do desenvolvimento regional;

CONSIDERANDO que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente;

CÔNSCIAS de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as Partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia;

SEGURAS de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhe são comuns contribui para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina;

PERSUADIDAS de que presente Tratado significa o início de um processo de cooperação que redundará em benefícios de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto,

RESOLVEM subscrever o presente Tratado:

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.

Artigo II

⁵⁰ Extraído da página da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica na web (<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=10>). Acesso em: 24/03/2008.

O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado a mesma.

Artigo III

De acordo com e sem detrimento dos direitos outorgados por atos unilaterais, do estabelecido nos tratados bilaterais entre as Partes e dos princípios e normas do Direito Internacional, as Partes Contratantes asseguram-se, mutuamente, na base da reciprocidade, a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem no território de cada uma delas. Tais regulamentos deverão, na medida do possível, favorecer essa navegação e o comércio e guardar entre si uniformidade.

Parágrafo único: O presente artigo não se aplicará à navegação de cabotagem.

Artigo IV

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

Artigo V

Tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico social da região, as Partes Contratantes procurarão envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos.

Artigo VI

Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as Partes e com o Oceano Atlântico, os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreenderão, conforme for o caso, ações racionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habitação dessas vias navegáveis.

Parágrafos único: Para tal efeito, estudar-se-ão as formas de eliminar os obstáculos físicos que dificultam ou impedem a referida navegação, assim com os aspectos econômicos e financeiros correspondentes, a fim de concretizar os meios operativos mais adequados.

Artigo VII

Tendo em vista a necessidade de que em vista o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem:

a) promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios;

b) estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matérias de um relatório anual apresentado por cada país.

Artigo VIII

As Partes Contratantes decidem promover a coordenação dos atuais serviços de saúde de seus respectivos territórios amazônicos e tomar outras medidas que sejam aconselháveis com vistas à melhoria das condições sanitárias da região e ao aperfeiçoamento dos métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias.

Artigo IX

As Partes Contratantes concordam em estabelecer estreita colaboração nos campos da pesquisa científica e tecnológica, com o objetivo de criar condições mais adequadas à aceleração do desenvolvimento econômico e social da região.

Parágrafo primeiro: Para os fins do presente Tratado, a cooperação técnica e científica a ser desenvolvida entre as Partes Contratantes poderá assumir as seguintes formas;

- a) realização conjunta ou coordenadas de programas de pesquisa e desenvolvimento;
- b) criação e operação de instituições de pesquisa ou de aperfeiçoamento e produção experimental;
- c) organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e organização de meios destinados à sua difusão.

Parágrafo segundo: 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 no parágrafo primeiro do presente artigo.

Artigo X

As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Consequentemente, 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.

Artigo XI

Com o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, as Partes Contratantes concordam em estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para os referidos territórios.

Artigo XII

As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolvimento, em condições equitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados.

Artigo XIII

As Partes Contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais.

Artigo XIV

As Partes Contratantes cooperarão no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica.

Artigo XV

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.

Artigo XVI

As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimento que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.

Artigo XVII

As Partes Contratantes poderão apresentar iniciativa para realização de estudos destinados à concretização de projetos de interesse comum, para o desenvolvimento de seus territórios amazônicos e, em geral, que permitam o cumprimento das ações contempladas no presente Tratado.

Parágrafo único: As Partes Contratantes acordam conceder especial atenção à consideração de iniciativas apresentadas por países de menor desenvolvimento que impliquem esforços e ações conjuntas das Partes.

Artigo XVIII

O estabelecido no presente Tratado não significará qualquer limitação a que as Partes Contratantes celebrem acordo bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou genéricos, desde que não sejam contrários à consecução dos objetivos comuns de cooperação na Amazônia consagrados neste instrumento.

Artigo XIX

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.

Artigo XX

Sem prejuízo de posteriormente se estabeleça a periodicidade mais adequada, os Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes realizarão reuniões cada vez que o julguem

conveniente ou oportuno, a fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento.

Parágrafo primeiro: Celebrar-se-ão reuniões dos Ministros das Relações exteriores por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes sempre que conte como apoio de pelo menos outros quatro Estados Membros.

Parágrafo segundo: A primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores celebrar-se-á dentro de dois anos seguintes à data de entrada em vigor do presente Tratado. A sede e a data da primeira reunião fixadas mediante entendimento entre as Chancelarias das Partes Contratantes.

Parágrafo terceiro: A designação do país sede das reuniões obedecerá ao critério de rodízio por ordem alfabética.

Artigo XXI

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

- 1) velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado.
- 2) velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores.
- 3) recomendar as 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 adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for 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

Parágrafo primeiro: O Conselho poderá celebrar reuniões extraordinárias por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes, com apoio da maioria das demais.

Parágrafo segundo: A sede das reuniões ordinárias obedecerá ao critério de rodízio, por ordem alfabética, entre as Partes Contratantes.

Artigo XXII

As funções de Secretaria serão exercidas, pro tempore, pela Parte Contratante em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo único: A Secretária pro tempore, enviará, às Partes, documentação pertinente.

Artigo XXIII

As Partes Contratantes criarão Comissões Nacionais Permanentes encarregadas da aplicação, em seus respectivos territórios, das disposições deste Tratado, assim como da execução das decisões adotadas pelas reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhe sejam atribuídas por cada Estado.

Artigo XXIV

Sempre que necessário, as Partes Contratantes poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins deste Tratado.

Artigo XXV

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

Artigo XXVI

As Partes Contratantes acordam que o presente Tratado não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas.

Artigo XXVII

O presente Tratado terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões.

Artigo XXVIII

O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

Parágrafo primeiro: O presente Tratado entrará em vigor trinta dias depois de depositado o último instrumento de ratificação das Partes Contratantes.

Parágrafo segundo: A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicado por uma Partes Contratantes às demais Partes Contratantes, pelo menos noventa dias antes da entrega formal do instrumento de denúncia do Governo da República Federativa do Brasil. Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

Parágrafo terceiro: O presente Tratado será redigido nos idiomas português, espanhol, holandês, e inglês, fazendo todos igualmente fé. EM FÉ DO QUE, os Chanceleres abaixo-assinados firmaram o presente Tratado.

FEITO na cidade de Brasília, aos 3 de julho de 1978, o qual ficará depositado nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que fornecerá cópias autênticas aos demais países signatários.

Anexo II
PROTOCOLO DE EMENDA⁵¹

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela, Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica, Considerando a conveniência de aperfeiçoar e fortalecer, institucionalmente, o processo de cooperação desenvolvido sob a égide do mencionado instrumento, Acordam:

I) Criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais.

II) Modificar, da seguinte forma, o Artigo XXII do texto do Tratado: A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica terá uma Secretaria Permanente com sede em Brasília, encarregada de implementar os objetivos previstos no Tratado em conformidade com as resoluções emanadas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo Primeiro: As competências e funções da Secretaria Permanente e de seu titular serão estabelecidas no seu regulamento, que será aprovado pelos Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes.

Parágrafo Segundo: A Secretaria Permanente elaborará, em coordenação com as Partes Contratantes, seus planos de trabalho e programa de atividades, bem como formulará o seu orçamento-programa, os quais deverão ser aprovados pelo Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo Terceiro: A Secretaria Permanente será dirigida por um Secretário-Geral, que poderá assinar acordos, em nome da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, quando as Partes Contratantes assim o autorizarem por unanimidade.

III) Esta emenda estará sujeita ao cumprimento dos requisitos constitucionais internos por parte de todas as Partes Contratantes, e entrará em vigor na data do recebimento, pelo governo da República Federativa do Brasil, da última nota em que seja comunicado haverem sido cumpridos esses requisitos constitucionais.

Firmado em Caracas, aos 14 dias do mês de diciembre de mil novecentos e noventa e oito, em oito (8) exemplares originais, nos idiomas espanhol, inglês, português e holandês, todos igualmente autênticos.

⁵¹ Extraído da página da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica na web: (<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=11>). Acesso em: 24/03/2008.

BIBLIOGRAFIA

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. *Hard and soft law in international governance*. International Organization 54, 3, Summer 2000, pp. 421-456.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais). Campinas: Unicamp, 2006.

AOKI, Cristina Yumie. *Regime global de biodiversidade: o caso Mamirauá*. Brasília: UnB, 2007.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental*. Revista Meio Ambiente. Coleção Grandes Eventos. V. I, Brasília, Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2004, p. 11-12.

BECKER, Bertha Koiffmann. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (Ed.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political changes*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *Political Sciences and the three New Institutionalisms*. Political Studies, v. 44, 1996.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Almanaque Brasil Socioambiental*. Brasília, 2007.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. *Globalization: What's New?*. Foreign Policy, Spring 2000, pp. 104-119.

MEIRELLES FILHO, João. *O livro de ouro da Amazônia: mitos e verdades sobre a região mais cobiçada do mundo*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília, 1978.

MISI, André. *Contribuições das abordagens institucionalistas para a análise da política internacional*. Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 13, n. 1, p. 99-105, jun. 2003.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Amazônia*. Grandes Reportagens. São Paulo, Novembro/Dezembro de 2007.

OTCA – ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. *Plano estratégico 2004/2012*. Brasília, 2004.

_____. *Plano de ação 2007-2008*. Brasília, 2007.

_____. *Tratado de Cooperação Amazônica*. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=10>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

_____. *Protocolo de Emenda*. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/institucional/index.php?id=11>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

_____. *Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. 2002. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/publicacao/Base%20Juridica%20del%20Tratado.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

PROCÓPIO, Argemiro. *Destino amazônico: devastação nos oito países da Hiléia*. São Paulo: Hucitec, 2005.

_____. (Org.). *Relações internacionais: os excluídos da Arca de Noé*. São Paulo: Hucitec, 2005.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita*. Brasília: Senado Federal, 2005.

SLAUGHTER, Anne-Marie; TULUMELLO, Andrew S.; WOOD, Stepan. *International law and international relations theory: a new generation of interdisciplinary scholarship*. American Journal of International Law, vol. 92, issue 3(jul., 1998), pp. 367-397.

TORRECUSO, Paolo. *Tratado de Cooperação Amazônica e Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional*. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2004.