

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

OTCA E A GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NA PAN-AMAZÔNIA: é POSSÍVEL UMA INTEGRAÇÃO?

Nírvia Ravena de Sousa (UFPa)

Voyner Ravena Cañete (UNAMA)

## **OTCA e a Governança das Águas na Pan-Amazônia: é possível uma integração?**

O trabalho apresenta uma discussão acerca dos limites e as possibilidades da utilização da experiência brasileira na construção de marcos regulatórios para o acesso e uso da água na elaboração de uma gestão integrada da água na Pan-Amazônia. Os movimentos constitutivos da regulação da água no Brasil e da confecção do Tratado de Cooperação Amazônica são os pontos sobre os quais as reflexões acerca de novos formatos institucionais são elaboradas e onde as trajetórias dependentes podem se transformar em pontos de estrangulamento de políticas setoriais dirigidas ao meio-ambiente.

A necessidade da utilização da gestão integrada das águas tem sido um argumento recorrente na arena da regulação ambiental. Esta gestão pressupõe que instrumentos e ferramentas de controle sejam disponibilizados no sentido de possibilitar que as externalidades e

a interdependência que caracteriza os recursos hídricos sejam contempladas no momento de se efetuar essa gestão que contempla os usos múltiplos da água. Há, porém, dois problemas estruturais para o início de um desenho de marcos regulatórios que contemplem mais de um Estado-Nação e, portanto, a gestão integrada: a diversidade do acesso e do uso da água em cada país que constitui a Pan-Amazônia e a história institucional de regulação da água em cada país. Sobrepõem-se duas complexidades. Uma relativa ao próprio recurso. Suas características físicas, sua vulnerabilidade a ações antrópicas e outros fatores de características ligadas à sua materialidade. Outra, relativa ao posicionamento político de cada país no interior de um pacto para a gestão integrada.

Este artigo tem como objetivo apresentar os limites e as possibilidades da utilização da experiência brasileira na construção de marcos regulatórios para o acesso e uso da água para a confecção de uma gestão integrada da água na Pan-Amazônia.

O artigo divide-se em três seções, a primeira apresenta de forma sumária um arcabouço teórico preliminar para a abordagem dos recursos hídricos na Pan-Amazônia, a segunda apresenta de que forma as instituições de regulação da água foram adquirindo seu formato atual e os limites impostos pelas trajetórias dependentes das instituições que atuam junto a setores que acessam e usam os recursos hídricos à gestão integrada, a terceira tece as considerações acerca da experiência de construção do marco regulatório no Brasil e suas limitações em relação à Pan-Amazônia.

### **1-Local ou Global?: Como tratar os recursos hídricos da Pan-Amazônia?**

A interdependência é uma característica intrínseca aos recursos hídricos. Ela se manifesta tanto nos aspectos físicos desse recurso natural quanto na dimensão política resultante de seu acesso e uso. Assim, entende-se ser necessário contemplar essa característica enquanto elemento norteador das discussões acerca dos limites e possibilidades de uma gestão integrada desse recurso na Pan-Amazônia.

A teoria neo-institucionalista, na sua vertente da escolha racional, apresenta os elementos que possibilitam essa abordagem. De forma sumária, a construção da teoria acerca dos Recursos Comuns(*Common Pool Resources*) possibilita essa reflexão acerca da gestão integrada dos recursos hídricos na Pan-Amazônia. Ela contempla questões ligadas à interdependência,

externalidades, ação coletiva e escala, pontos sobre os quais políticas de gestão integrada devem operar.

Neste artigo, este arcabouço teórico é apresentado em três linhas gerais: a primeira que tenta construir uma breve definição de *Common Pool Resources* (doravante denominado CPR), a segunda que tenta avaliar em que medida CPRs vão adquirindo uma dimensão coletiva e a terceira que pretende entender quais as características das arenas de poder onde são elaboradas, na esfera doméstica e na interface entre os países integrantes da Pan Amazônia, as políticas destinadas a esses recursos. Busca-se interpretar a relação entre os elementos básicos que a literatura institucionalista aponta como integrantes das instituições e os arcabouços institucionais específicos para a gestão de CPRs.

Esta reduzida definição tem como objetivo pontuar o que é utilizado conceitualmente como CPRs e quais são, atualmente, as categorias da análise política que são utilizadas na sua interpretação.

Basicamente, a teoria da ação coletiva tem sido o instrumento teórico mais utilizado nos estudos de CPRs. Os modelos de interpretação acerca de CPRs, utilizam as categorias de bem coletivo, tamanho do grupo, incentivos seletivos e evidências de comportamento para interpretar a apropriação desses recursos como também predizer modelos de gestão, baseados em novos formatos institucionais, para estes recursos. Se o ponto central da Teoria da Ação Coletiva direcionava-se ao estudo da ação no provimento de bens públicos, é importante, neste ensaio, perceber as nuances que estabelecem sutis, mas importantes, diferenças entre Benefícios Públicos e Recurso Comum. CPRs compartilham com Bens Públicos e Bens Privados as características de incapacidade de exclusão e subtraibilidade respectivamente. Explica-se.

O termo *Common Pool Resources* refere-se à um recurso natural (como águas subterrâneas, por exemplo) ou construído (como um sistema de irrigação, por exemplo), suficientemente grande e custoso quando é objeto de apropriação e/ou provimento, mas que ao mesmo tempo permite a exclusão de potenciais beneficiários de seu uso. Para E. Ostrom há uma importante distinção na análise de C.P.R. em relação ao conceito de benefícios públicos. Basicamente, há o sistema do recurso, e as unidades de recursos. Esta diferença é muito importante em função da característica do recurso. O sistema do recurso compreende o estoque de variáveis que permitem, em condições favoráveis, a produção de um máximo de unidades de

recurso sem danificar o estoque original. Esta dessemelhança é fundamental para o estudo de recursos renováveis como águas subterrâneas, etc. É esta distinção, que permite a avaliação do grau de reposição do recurso, em quantidade para manter o sistema de recursos sustentável no tempo.

A aplicação da Teoria da Ação Coletiva à análise das características dos C.P.R.s parece indicar os possíveis caminhos para a interpretação das normas e papéis que o grupo, que busca prover ou apropriar-se de um C.P.R., irá implementar para regular as unidades de recurso. É necessário, portanto, estabelecer as diferenças necessárias entre Benefícios Públicos e C.P.Rs, para entender a especificidade deste último. Se tanto Benefícios Públicos, como C.P.Rs, tem problemas quanto à ocorrência de comportamentos do tipo *free rider*, as unidades de C.P.Rs., uma vez consumidas, reduzem o estoque do recurso. Um Benefício Público como segurança, por exemplo, se consumido por mais beneficiários do que aqueles contribuíram para a provisão desse bem, não diminui o “nível” total do benefício<sup>i</sup>. A distinção entre Benefício Público e C.P.R., portanto não é trivial. Uma pessoa que contribui para a provisão de um Benefício Público não se importa com quem mais consumirá este benefício, onde e quando e se houve por parte deste beneficiário uma contribuição suficiente nos custos de provisão do bem. Para quem se apropria e/ou provê um C.P.R é realmente importante a informação de quantos são os que vão acessar o recurso, quando, onde e se todos contribuíram para a provisão do C.P.R.

Assim como os Benefícios Públicos, os C.P.Rs, também têm problemas associados à exclusão. Mas, ao problema da exclusão, soma-se um outro pernicioso problema. A retirada de unidades de recursos pode promover a sobre-exploração e destruição do sistema de recursos. O ponto central na análise de C.P.Rs repousa sobre essa perspectiva. Este ponto consiste em determinar quando, na exploração de um C.P.R., as externalidades da ação individual de retirada de unidades de recurso será contabilizada para informar melhor os membros do grupo, quando, onde e como apropriar-se das unidades de recurso. Contudo, a apropriação do recurso e a retirada de unidades pode levar à sobre-exploração do recurso e, conseqüentemente, sua extinção<sup>ii</sup>.

Nesta perspectiva, a questão das externalidades e da coletivização vão confluindo em uma mesma direção. A apropriação/exclusão de beneficiários de um CPR assim como as externalidades decorrentes do acesso a um determinado CPR findam por estabelecer a necessidade de políticas específicas para CPRs. A solução quase sempre aponta para duas opções distintas: ou se privatiza ou se estatiza o CPR.

Em ambas as opções, ou pela definição de estatização do CPR ou sua privatização, certamente, a arena em que será definida essa política destinada ao CPR em questão estabelecerá um tipo específico de interação entre os atores envolvidos e as instituições responsáveis pela sua gestão e controle, porém, isto dependerá da característica do CPR e de sua magnitude.

A literatura acerca de CPRs, atualmente, tem discutido se a escala em que são tratados os CPRs pode ser utilizada para recursos que se configuram como *Global Commons*.

Uma definição mais restrita aponta o termo *Global Commons* como áreas que não são de jurisdição de nenhum país ou grupo de países. Essa é a definição tem sido aplicada às áreas de alto mar, atmosfera, espaço e partes da Antártica, por exemplo. Porém, a definição de *Commons* repousa sobre o conceito de *res communes* que imprime à definição de *Commons* a idéia de que estas áreas são de interesse de todas as nações, portanto, todas as nações têm um interesse comum em gerir essas áreas. Esta perspectiva imprime uma certa dificuldade ao tratamento da questão relativa aos recursos hídricos da Pan-Amazônia, pois, na verdade há um limite para o que pode ser considerado como *res communes*. Ou seja, a soberania dos países integrantes da região compreendida como Pan Amazônia está à frente do que se pode relacionar às questões de dominialidade mundial.

Para a abordagem relativa às águas da Pan Amazônia, ao conceito de *Global Commons* ou CPRs de dimensões globais, é destacado o grau de interdependência que caracteriza o recurso. Assim, a interdependência constitui-se em elemento relevante na utilização deste conceito. Nesta perspectiva, *Global Commons* ou CPRs de dimensões Globais são recursos naturais que pelo grau de interdependência deixam de ser apenas objeto de formulação de políticas no nível local e doméstico. Alguns exemplos como os tratados e protocolos referentes à emissão de CFC - relacionado ao aquecimento Global - e controle de áreas e recursos dos oceanos, podem ser válidos na elaboração de políticas globais para os recursos hídricos transfronteiriços, como os da Pan Amazônia<sup>iii</sup>. Este artigo busca utilizar as abordagens próprias de ciência política para a compreensão dos movimentos locais, domésticos e internacionais acerca dos Recursos Hídricos, utilizando a teoria dos CPRs e assim balizar a discussão nessa nova agenda que se delineia, pois, a escassez de água nas próximas décadas parece inexorável. Dessa forma, é importante que os países integrantes da Pan-Amazônia tenham uma agenda definida para adentrar na discussão sobre recursos hídricos que está se desdobrando na esfera internacional e parece apontar cada vez mais para o estabelecimento de regimes que contemplem

os Recursos Hídricos da Pan Amazônia como elemento central para a formulação de um regime ambiental<sup>iv</sup>.

Na esfera doméstica brasileira, contudo, a lei 9433/97 estabeleceu um formato institucional específico para a regulamentação desse recurso. O arranjo institucional proposto por esta lei desconsidera a dimensão global que também caracteriza os Recursos Hídricos da Pan Amazônia considerando-se sua inserção geográfica.

A proposta de compreensão deste movimento marcado por *trade-offs* entre esferas distintas de regulamentação de um CPR específico como Recursos Hídricos na Pan Amazônia, indica uma complexidade teórica quanto às possíveis abordagens do problema<sup>v</sup>.

Na Pan Amazônia, essa correlação entre arenas compreende também a pré-existência de um instrumento de cooperação. O Tratado de Cooperação Amazônico. Este instrumento foi constituído para outros assuntos que não inseriam a dimensão ambiental em seus pressupostos, assim, este artigo considera suas atuais inserções na arena ambiental como um novo elemento na dinâmica da agenda acerca dos Recursos Hídricos na Pan Amazônia.

É importante salientar que no momento constitutivo da política doméstica brasileira para recursos hídricos, este instrumento não foi sequer mencionado na tramitação da Lei de Águas (9433/97). As especificidades regionais, físicas e políticas da Pan-Amazônia, materializadas na sua hidrografia, não foram objeto de discussão no momento de constituição dessa política setorial. Porém, no momento de implementação da política as questões físicas e federativas particulares ao contexto amazônico, impuseram a necessidade de que a Amazônia Brasileira fosse um setor destacado na Diretoria da Agência Nacional de Águas-ANA. É o desenrolar do processo de constituição dessa política doméstica, associado ao desenvolvimento histórico do TCA que permitem que sejam ventilados os limites e possibilidades de uma gestão integrada das Águas na Pan Amazônia.

## **2-A política doméstica brasileira para recursos hídricos: as amarras do setor elétrico**

Iniciada ainda na década de vinte, uma política para as águas no Brasil foi formulada pelo Código de Águas. Este instrumento tinha um amplo escopo regulatório e era voltado, principalmente, a dirimir conflitos relativos aos usos desse recurso, disciplinando a maioria das ações de acesso e uso da água no intuito de manter como prioritário o consumo humano.

A regulamentação do acesso e uso da água na década de trinta, o nacionalismo e as decorrentes normas jurídicas que perfilam o Código de Águas resultaram na ampla

regulamentação do setor elétrico e na inexistência de parâmetros para outros usos. No intervalo que compreende o período de sua decretação, até a água retomar uma dimensão regulatória ambiental e sair do espectro de ação dos setores ligados à energia, cerca de 40 anos decorreram.

Mas se por um lado, a necessidade de se garantir as bases para o desenvolvimento industrial promoveram a intensa regulamentação da água para a produção de energia elétrica, por outro lado essa mesma regulamentação criou trajetórias dependentes que obliteraram a regulamentação de outros usos da água.

Instaurou-se uma proto-regulação uma vez que a dimensão da regulação restringia-se apenas ao setor de produção de energia elétrica. No momento relativo à criação institucional que daria suporte operacional ao funcionamento do Código de Águas enquanto instrumento que permitia a regulação de todos os usos dos recursos hídricos, o eixo sobre o qual foram criadas e remodeladas as instituições que iriam configurar o arcabouço institucional destinado à regulação, foi a regulação da produção de energia elétrica, a dimensão privilegiada.

Dessa forma, a regulação da água num sentido mais amplo, formulada através de princípios que incluíssem todos os seus usos findou por tornar secundárias e menos importantes instituições que dariam suporte operacional a uma regulação do saneamento, por exemplo.

Os outros usos da água foram negligenciados quanto à regulamentação. O Código de Águas apresentava as diretrizes reguladoras, mas a fragmentação e o caráter insular das políticas destinadas aos outros usos associado à captura da arena regulatória da água pelo setor elétrico criou nas instituições destinadas a essa regulação, trajetórias dependentes que foram se consolidando e ganhando consistência nos quase 50 anos de dominância da eletricidade como único setor regulado da água no Brasil.

A inserção da água na arena ambiental foi o elemento que possibilitou a inflexão da política para as águas no Brasil. Este movimento foi caracterizado pela retirada da água da exclusividade regulatória do setor elétrico. As ações que desencadearam essa inflexão não compuseram um quadro de transição regulatória pautada na ausência de conflitos. Pelo contrário. A busca pela re-regulação caracterizou-se pela contenda entre vários atores. A ação coletiva que foi mais saliente e possível de ser identificada foi empreendida por três atores distintos: os técnicos dotados de expertise, alocados no setor elétrico, particularmente, no Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica-DNAEE, os técnicos que atuavam em outros setores que



estabeleciam interface com a regulação da água, como saneamento, irrigação e outros, e os atores participantes da Associação Brasileira de Recursos Hídricos.

Essa contenda traduziu-se em 6 anos de tramitação do projeto de Lei 2249/91 até sua conversão em norma jurídica em 1997. A Lei das Águas ou a Lei 9433/97 marca institucionalmente a entrada da água na arena ambiental.

Esta Lei representa o que os atores, que compunham o capital técnico relativo ao conhecimento dos recursos hídricos no Brasil, elaboraram enquanto gestão racional da água. Nela são contemplados os instrumentos e as organizações necessárias para a gestão racional. Não foram fáceis sua tramitação e seu detalhamento regulatório, e ainda hoje, a lei contém alguns pontos de estrangulamento.

Uma vez inserida na arena regulatória ambiental, as questões relativas à água adquiriram relevância a ponto de não mais se constituírem em objeto de captura de um único setor da burocracia representado pelo setor elétrico, como quando da primeira versão em 1991. Em 1993, época da apresentação do primeiro substitutivo, atores presentes na burocracia ainda incipiente do Meio Ambiente, já atuavam no sentido de imprimir na regulação dos recursos hídricos suas preferências e a expansão de suas competências. A tensão era clara entre o Ministério de Minas e Energia e as instituições onde estavam alocados outros setores da burocracia, como a Secretaria Especial do Meio Ambiente- SESMA e do Conselho Nacional do Meio Ambiente- CONAMA, por exemplo<sup>vi</sup>.

Dessa forma é possível compreender que a Lei das Águas resultante da contenda entre a perspectiva descentralizadora dos técnicos e a estratégia insular da burocracia, na tramitação do projeto, suprimiu o caráter inovador do desenho que advinha dos detentores do conhecimento técnico. As dificuldades de implementação da Lei de Água, portanto, suprimiram a possibilidade de que os atores localizados na bacia hidrográfica pudessem ter os custos de participação diminuídos em função do desenho da norma jurídica.

No processo de constituição da regulação da água no Brasil, é recorrente esta situação de retorno ao “*status quo*” baseado na centralidade administrativa quando a mudança institucional se apresenta como solução para dilemas que se instituem a partir da necessidade de descentralização de processos deliberativos. A permanência da centralidade, no Brasil, configura-se como trajetória dependente dos desenhos institucionais que perfilam os contornos iniciais da administração pública.

Assim, a centralidade permaneceu como trajetória dependente na configuração das novas instituições.

## **2.2-O federalismo brasileiro e os recursos hídricos no Brasil: onde estão os limites?**

Numa perspectiva federativa, os recursos hídricos materializam e representam a dimensão física e territorial que qualifica e caracteriza os arranjos típicos do federalismo. Contudo, nas concepções atuais da ciência política, o federalismo representa, sobretudo, a capacidade de criar no nível local, regras baseadas no compartilhamento das regras definidas para todo ente federado participante. A idéia de compartilhamento é a caracterização policêntrica do poder que permite que o federalismo se destine a dirimir conflitos sociais e políticos(ELAZAR:1987).

Na questão relativa à água, o perfil do federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais delineiam a questão dos recursos hídricos e as limitações federativas, como um ponto importante no desenvolvimento do modelo de regulação proposto para os recursos hídricos no Brasil.

A concepção de que a natureza física da água poderia estabelecer uma nova territorialidade não foi ventilada no momento do estabelecimento das prioridades da engenharia constitucional iniciada em 1985. Cabe pontuar que não estavam ainda configuradas nas emendas propostas para a gestão de recursos hídricos, propostas por novos arranjos institucionais que perfilassem uma territorialidade diferenciada para o manejo da água, portanto, na constituinte, o pacto federativo vigente amparava as demandas oriundas dos técnicos ligados ao setor dos recursos hídricos, pois, estes pensavam a descentralização ainda na perspectiva federativa utilizando a base territorial perfilada pelas relações de poder que transforma o território em base para a ação política como aponta Elazar(1987). A interdependência e as externalidades poderiam ter se constituído em argumentos passíveis de instituir outras modalidades de gestão dos recursos hídricos, contudo, é necessário pontuar que mesmo em outros países onde estes elementos contaram na formatação de gestão de recursos hídricos baseada em nova concepção territorial, a experiência de criação de nova territorialidade era recente<sup>vii</sup>.

A interface entre as questões federativas originadas na constituinte de 1988 em relação aos recursos hídricos e os limites institucionais encontrados para que o marco regulatório configurado pelas leis 9433/97 e 9984/00 que criaram a Lei de Águas e a ANA, são elementos que demonstram as causas da pouca eficiência na instalação desse arcabouço institucional para a

diversidade da hidrografia brasileira, principalmente a hidrografia amazônica. Se a intencionalidade dos agentes responsáveis pelo desenho dessa regulação era que ela se perfilasse como um arranjo mais consistente e menos suscetível a comportamentos burocráticos orientados pela procrastinação e sabotagem que se instala em ambientes, onde a mudança institucional encontra resistência, foi difícil para os atores orientados por essa perspectiva disporem de recursos de poder equiparados aos da burocracia. No caso aqui interpretado, os recursos de poder da burocracia se originaram na retenção por mais de 60 anos da regulação da água no setor elétrico e na fragmentação das políticas destinadas à água.

Este cenário tornava-se mais perverso ainda porque uma forte centralização na esfera da União de todos os procedimentos relativos ao acesso e uso desse recurso para a finalidade de produção de energia elétrica associados à fragmentação e atomização de políticas quando se tratava de outros usos da água, tornavam mais eficazes as estratégias burocráticas de manutenção do *status quo* institucional. Assim, a centralização na esfera da União de todos os procedimentos de gestão da água era o elemento que impedia uma inflexão na gestão da água. Fossem estes procedimentos discricionários, fossem eles deliberativos, a alocação de todos os órgãos técnicos de produção de conhecimento e informação acerca dos recursos hídricos na esfera da União findava por limitar qualquer ação destinada a promover um desenho onde critérios de subsidiaridade fossem contemplados<sup>viii</sup>. A questão é que a tradição brasileira na gestão de recursos hídricos não adquiriu robustez institucional. A captura regulatória pelo setor elétrico, associada à padronização territorial e política impressa no novo marco regulatório da 9433/97 não permite o avanço e consolidação da subsidiaridade como elemento fundador dos procedimentos relativos ao acesso e uso dos recursos hídricos no território amazônico.

### **3.1-Na ampliação do escopo regulatório: o que aprender com o processo brasileiro de regulação dos recursos hídricos.**

Do ponto de vista regulatório a experiência brasileira de construção institucional para a gestão racional de recursos hídricos, pode ser interpretada como um processo que indica em quais pontos do desenho institucional uma proposta para a gestão das águas na Pan-Amazônia podem ser evitados os custos de transação.

Dos países da Pan-Amazônia, o Brasil possui um arcabouço institucional bastante definido, porém com a hegemonia de um modelo de gestão baseado em pressupostos de escassez desse recurso natural. Nesse ponto reside a primeira limitação da utilização do modelo.É

necessário que a gestão integrada possua a característica de um regime ambiental com perspectivas de aplicação no longo prazo.

Nesse sentido, é importante que os países que compõem a Pan Amazônia disponham de instrumentos normativos. Porém, uma norma que visa a gestão integrada da água significa o consenso entre os atores que acessam e usam esse recurso. A existência de um marco regulatório no Brasil para a água não significa que as especificidades que caracterizam a Pan Amazônia, seus recursos naturais, e as formas de acesso e uso desses recursos, foram contempladas. Mas, há a necessidade de algum instrumento que possibilite uma ação conjugada entre os Estado-Nação que compõe a Pan Amazônia no intuito de empreender uma regulação que tenha como perspectiva a sustentabilidade do uso desse recurso. Assim, o Tratado de Cooperação Amazônica poderia viabilizar esse processo. Esta reflexão tem como objetivo retomar a discussão sobre quais caminhos a estratégia de cooperação iniciada pelo TCA pode adquirir, no sentido de conferir relevância política à Pan Amazônia. Compreender em que medida a “hibernação” deste instrumento promoveu um certo distanciamento entre os objetivos traçados em suas premissas iniciais e a realidade vivenciada atualmente é um dos desafios caso este instrumento venha a se consolidar como abrigo da gestão integrada da água na Pan-Amazônia. Uma vez que as dinâmicas, social, política e ambiental mudaram a natureza dos desafios que se impuseram à região, é importante redimensionar a característica desse instrumento.

Converter o TCA em uma Organização do Tratado de Cooperação Amazônica poderia sugerir que da posição de tratado, este instrumento de cooperação necessariamente percorreu um caminho que promoveria o reconhecimento das interdependências que perfilam a Pan Amazônia tanto do ponto de vista físico como político, desenhando políticas multilaterais para implementação de ações voltadas a demandas que agora se apresentam. Porém, a conversão parece não ter tido o cuidado necessário para que mecanismos de captura não se instalem na estrutura desse instrumento.

Assim como as trajetórias dependentes marcaram a regulação da água no Brasil, trajetórias dependentes em tratados de cooperação como o TCA, podem imprimir a uma gestão integrada, contornos não eficientes de gestão. Explica-se. Da mesma forma que o setor elétrico capturou durante anos a arena regulatória dos recursos hídricos no Brasil, o TCA, agora transformado em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>ix</sup> pode ser capturado por interesses diversos. Tanto atores agindo de forma individual ou coletivamente quanto

representações nacionais e burocracias setoriais de cada país membro, podem inscrever no Tratado e no seu novo desenho, dispositivos que viabilizem o controle da Organização.

Nesse sentido, é importante conhecer a história institucional do TCA para compreender em que medida, as trajetórias dependentes existentes no desenho original do TCA podem obliterar a composição de uma gestão integrada das águas a partir desse instrumento<sup>x</sup>. Os primeiros propósitos do tratado, as forças políticas que o empreenderam, os desdobramentos das ações que foram efetuadas e aquelas que lograram num vazio institucional são elementos que compõem um quadro para a reflexão.

O início efetivo do Tratado de Cooperação Amazônica se deu a partir do encontro entre os dois chefes de estado do Brasil e do Peru que selaram o compromisso de elaborar o desenho inicial do tratado. Mesmo diante da postura mais relutante da Venezuela, o Tratado começou a adquirir consistência em sua elaboração quando em 1978 a Venezuela aceitou a possibilidade de reconhecer o Tratado. Mesmo assim, cerca de 15 meses de negociação foram necessários para que a versão final fosse apresentada em 1980 cuja principal premissa do tratado consistia na preservação (no sentido da territorialidade, não na perspectiva ambiental) e no desenvolvimento da Amazônia.

A fase de consolidação política e diplomática do TCA, ocorrida entre 1980 e 1989 (ROMÁN 1998) iniciou-se com a Declaração de Belém, onde as especificidades dos elementos do Tratado foram discriminadas, e foram reforçados os objetivos a serem atingidos. Questões primordiais do ponto de vista administrativo e organizacional para iniciar a operacionalização do TCA foram definidas e foi estabelecida a estrutura organizativa onde o Peru foi escolhido como o *locus* dessa estrutura. Nesse mesmo período enfatizou-se quais os setores prioritários para o estabelecimento da cooperação: a ocupação territorial e o desenvolvimento de tecnologia e conhecimento científico, que seriam voltados para região.

Os países signatários comprometiam-se em potencializar essa decisão. Em 1989, houve uma revitalização do TCA em novas bases na reunião ocorrida em Manaus. A questão era abrigar a infraestrutura do TCA em um país que fosse menos hegemônico que o Brasil. Naquele encontro, o Brasil mantinha a pretensão de manter o TCA como um instrumento doméstico de segurança nacional e continuava a se posicionar no sentido de conduzir e coordenar as políticas do Tratado.

A reação dos países partícipes foi de alocar a logística operacional do tratado em uma secretaria pró tempore no Equador e quando esta secretaria foi definitivamente para o Peru, já contava com cerca de 20 funcionários provenientes de todos os países signatários. È importante visualizar esta questão relativa ao tempo para que a operacionalização do TCA fosse efetivada pois, ela reflete a ausência de consenso acerca dos propósitos do TCA e a percepção dos países signatários de que não seria interessante que o Brasil surgisse como país hegemônico no contexto de formulação do desenho da tratado. Porém, a necessidade por parte dos países signatários de uma certa coesão em torno da integralidade territorial da Amazônia frente aos interesses externos à América Latina promoveu uma “racionalidade geopolítica” que findou sendo o elemento que permitiu que o TCA finalmente fosse interpretado, em certo momento, como uma janela de oportunidade política para que os países latino-americanos passassem a definir antecipadamente estratégias geopolíticas de defesa de interesses domésticos dos países signatários. Contudo, no momento formativo do tratado, a questão Amazônica era o elemento que promovia uma responsividade dos países partícipes para a efetivação do tratado.

Nos nove anos seguintes o TCA ficou inativo e agora, cerca de dez anos decorridos dessas fazes, o TCA é novamente evocado mudando a sua rationale de operação e transformando-se em mais um aceno de cooperação carente de efetividade. Os cenários de mudança que exigiram a adaptação desse instrumento para que ele voltasse a operar foram apresentados em seu plano de ação. Esse plano é bastante amplo no sentido de incorporar a diversidade de questões postas como relevantes na Pan Amazônia, contudo, carece de mecanismos de efetividade quando é interpretada a sua capacidade de tornar efetivas políticas resultantes de acordos estabelecidos em uma arena internacional. Enquanto linha de ação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, o plano é tímido em proposições efetivas. Com uma ausência de dados substantivos em relação a questões físicas da Pan Amazônia como diagnósticos precisos das questões ambientais e total ausência de indicadores sócio-econômicos, o Plano Estratégico assemelha-se a uma carta de intenções.

Se de um lado o Plano carece de instrumentos de efetividade, de outro lado o TCA, transformado em OTCA(Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) é uma organização que segue a trajetória de burocratização quase que inexorável nas instituições latino-americanas (Ackerman 1999). Sediada em Brasília e distante da realidade local, a Secretaria Executiva da OTCA, que deveria ser o instrumento de efetividade das políticas para a região, passa a ser mais

um órgão que pode intensificar as desigualdades regionais. Explica-se. A Amazônia Brasileira é uma região para onde políticas setoriais são definidas com alto grau de concentração quando se considera o pacto federativo, ou seja, a integração entre as conjunturas doméstica e local é desconsiderada. Para os outros países signatários da OTCA, a distância é ainda maior. Assim, a OTCA pode transformar-se em mais um instrumento de captura de burocracias nacionais que têm acesso privilegiado a informação, dado que a OTCA, na sua nova configuração organizacional possui graus de autonomia para representar a região em acordos com organizações multilaterais. A grande questão que desponta nesse cenário é mais uma vez a representatividade e os dilemas de delegação que se colocam em situações onde a arena de negociação envolve custos de transação não perceptíveis aos partícipes das organizações.

Em termos de gestão integrada da água na Pan Amazônia o desenrolar de uma proposta de gestão parece ter os contornos de uma “crônica de uma captura anunciada”. Uma vez que no contexto doméstico, no Brasil, a Amazônia é tida como um espaço desprovido tanto de significativo contingente populacional, quanto de capital intelectual suficiente para deliberar sobre políticas setoriais para a região, é possível que a Agência Nacional de Águas desconsidere a necessidade de integração entre os contextos doméstico, regional e local e promova a captura dessa política setorial alegando argumentos de competência técnica. O recurso de poder para efetivar essa captura consiste no argumento de que a Agência Nacional de Águas é dotada de expertise para empreender essa ação mesmo estando alocada em Brasília e distante da realidade da Amazônia brasileira.

É necessário enfatizar a questão da coordenação de políticas domésticas setoriais voltadas à gestão de recursos naturais na Pan Amazônia. Somente um organismo dotado de legitimidade e de mecanismos de controle e transparência originada por um consenso acerca da importância estratégica das águas da Pan Amazônia e da importância da integração entre o local e o regional. Somente a colocação de sistemas de freios e contrapesos no desenho da OTCA pode evitar as investidas de atores individuais e coletivos em busca da captura de políticas setoriais destinadas a essa região. E mais que isso. É necessário que o OTCA seja gerida a partir de critérios oriundos do capital social presentes na região e que as defecções provenientes de desvios promovidos por burocratização sejam evitadas, pois as marcas dessas influências se traduzem na inoperância e na perda de efetividade das políticas setoriais. A alocação do GEF AMAZÔNIA sob a coordenação de um pesquisador da UFPa parece ser um início do reconhecimento de capital intelectual e

técnico alocado na região, no entanto, não é só o capital intelectual o responsável por ciclos virtuosos de gestão ambiental. É necessário o envolvimento de outros atores par a efetivação de políticas que regulamentem o acesso e uso de recursos hídricos na Pan-Amazônia.

Assim da experiência de construção do marco regulatório brasileiro é importante apreender a contenda que marca o estabelecimento de uma política setorial. O mais importante é compreender o quanto foi difícil institucionalizar a participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas. Dessa forma, a OTCA, ao propor uma gestão integrada das águas na Pan Amazônia deve, em primeiro lugar, envolver todos os setores partícipes dessa arena. A OTCA necessita em primeiro lugar aproximar-se da sociedade em todos os níveis locais. Isso significa que a OTCA deve ter menos em mente o atendimento a burocracias setoriais e mais preocupação em diagnosticar e envolver populações locais para empreender uma ação que vise a busca de todas as experiências de subsidiaridade presentes na Amazônia e promover novos arranjos institucionais que permitam que as diversidades, física, cultural e política da Pan Amazônia possam ser contempladas em um regime ambiental que tenha a água como elemento balizador do regime.

### **Bibliografia**

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Substitutivo final do Projeto de Lei no 1.617/1999**. Brasília, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 2249/91**. Brasília, 1992

ELAZAR, Daniel. **Exploring federalism**. University of Alabama: Press. Alabama, 1987

HURRELL, Andrew; KINGSBURY, Benedict. **The international Politics of the Environment**. Oxford: Clarendon Press, 1991

KEOHANE Robert O; OSTROM. Elinor. **Local commons and Global Interdependence**. London: Sage Publications, 1995.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**. Cambridge: University Press, 1990.

PORTER, Gareth; BROWN Janet W. **Global Enviromental Politics**. Westview: Press, 1996

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



---

<sup>i</sup> E. Ostrom pontua esta questão de forma elucidativa(...)What makes the problem more difficult in a C.P.R situation than in a public good situation is that unless appropriation problems are resolved, the provision problems may prove intractable. In a public-goods situation, appropriation problems do not exist, because resource units are not subtractable(...) (OSTROM:1990;49).

<sup>ii</sup> Na análise de CPRs é clássica a alusão ao artigo de Garrett Hardin na revista Science em 1965, descrevendo o que ele denominou de “Tragédia dos Comuns”. Basicamente, as preocupações do autor direcionavam-se à problemas relacionados à superpopulação, contudo, sua arguição e seus exemplos acerca da sobre-exploração de Recursos Comuns findou estabelecendo um modelo de abordagem para questões relativas à arranjos institucionais destinados ao controle da ação humana sobre os Recursos Comuns. Elinor Ostrom em sua obra *Governing the Commons* (1990) busca discutir os dilemas colocados por Hardin, destacando as questões relativas aos problemas da ação coletiva no uso de Recursos Comuns

<sup>iii</sup> Nessa discussão acerca dos problemas da interação de diversas escalas na gestão de Global Commons, Oran Young (1999) busca adequar os princípios de análise de CPRs às premissas que regem os estudos de Política Internacional, isto porque, cada vez mais, o conceito de interdependência tem sido invocado para caracterizar alguns recursos antes denominados naturais, como recursos comuns. As externalidades da ação humana sobre esses recursos extrapolam limites domésticos e findam sendo objeto de análise das relações internacionais. Particularmente, os Recursos Hídricos são um exemplo desse tipo de processo de transferência de custos. Além das colocações de Oran Young (1995 e 2000) Porter e Brown (1993) também incluem a gestão dos recursos hídricos em uma política de dimensão global. Andrew Hurrell (1999), contribuindo nesta abordagem, aponta para uma nova organização política mundial, onde, os Estados-Nação abrem mão de certos graus de autonomia em função de redes de cooperação internacional para a gestão do meio-ambiente, por exemplo.

<sup>iv</sup> É fundamental destacar este ponto. Esse campo de análise interpreta, basicamente, o papel das interações entre escalas e sistemas na formação de regimes ambientais onde as questões relativas ao meio ambiente passam a adquirir relevância. A relevância é explicada, não somente pelo grau de interdependência que caracteriza a interação entre os aspectos sociais e ambientais relativos à um CPR, mas pelas decorrências que a interdependência promove quando CPRs são objetos de políticas específicas relativas ao seu controle ou manejo. Nesse momento, quando vários interesses se defrontam e agem coletivamente de diferentes formas é que a questão ecológica ( dos CPRs, por exemplo) adquire sua dimensão política (LIST e RITTBERGER:1992).

<sup>v</sup> As dificuldades que se apresentam nos estudos de CPRs são as Cross Scalling Interplay (YOUNG:2000), ou seja, quando a coletivização de problemas oriundos da utilização de determinados recursos, passa a ter dimensões globais e portanto a arena política para definir políticas para esse recurso é dada pela interação de diversas escalas: tanto as que se originam e se definem no nível doméstico como aquelas que passam a interagir com a arena internacional. Além dessa interação, deve ser considerada a interface entre as características físicas dos recursos que interferem ou que fazem parte do CPR propriamente dito.

O aumento na interdependência entre diversos atores operando em arenas distintas nos níveis doméstico e global, tem mudado profundamente a formulação de políticas para as questões ambientais, e particularmente, para CPRs de dimensão global. É necessário que se destaque que os linkages que caracterizam as interdependências variam em todas as questões ligadas ao meio-ambiente, contudo, quando se trata de CPRs, o grau de interdependência entre os sistemas e as escalas relativas à esse CPR é significativamente maior. O grau de interdependência é elevado tanto no tocante ao meio físico que caracteriza o CPR quanto à diversidade de interesses e atores que acessam e agem sobre o CPR. Obviamente, o grau de interdependência interfere nos formatos das políticas destinadas à esses CPRs. Neste sentido, a discussão da interação entre as arenas onde os atores operam nos níveis local, doméstico e internacional é fundamental para a compreensão da correlação entre interdependência e arenas na formulação de políticas para CPRs de dimensão global. (KEOHANE e OSTROM:1995).

<sup>vi</sup> O substitutivo apresentado pelo Deputado Fábio Feldman inviabilizava estas pretensões burocráticas dos dois setores mencionados e buscava estabelecer um arranjo, resguardadas as limitações federativas, em que os partícipes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos estabelecessem uma relação hierárquica baseada na horizontalidade dos processos de decisão e deliberação. Esta forma de impedir que a burocracia antecipadamente se posicionasse no desenho a ser implementado pode ser demonstrada a partir dos princípios de potencialização das decisões dos fóruns locais preconizadas no substitutivo transcrito á seguir: (...) *Na implementação da Política os seguintes princípios de ação serão observados pelo Poder Público: a) intervenção somente quando sua ação evidenciar-se imprescindível; b) delegação a usuários e comunidades interessadas de tudo o que puderem realizar,*

---

nos limites de suas capacidades; c))preferência para a atuação de usuários e comunidades interessadas em relação ao Poder Público;d)preferência para a atuação do Município em relação ao Estado e deste em relação à da união(...)(Substitutivo Fábio Feldmann;PL2249/91)

<sup>vii</sup> É clássica nas concepções acerca de gestão a alusão ao modelo francês. Há uma discussão intensa acerca da influência desse modelo de gestão sobre as proposições iniciadas no projeto de lei 2249/91. Para uma visão sucinta do modelo francês de gestão de recursos hídricos ver Saldanha Machado(2002

<sup>viii</sup> O critério da subsidiaridade na gestão de recursos hídricos é analisado por Barraqué(1999) no intuito de demonstrar, através de uma perspectiva comparada, que novos desenhos são possíveis a partir da existência, no nível local, de uma certa “tradição” na gestão de recursos hídricos e de procedimentos que tem na subsidiaridade o fulcro de sua rationale. A subsidiaridade é um conceito que permite, então, a constatação histórica de que existem formas de manejar recursos naturais que necessariamente não coincidem com os arranjos institucionais que originaram as divisões territoriais próprias dos Estados liberais. Este conceito, na análise “*stricto sensu*” da gestão permite que a centralização de procedimentos em uma esfera federativa seja alvo de um olhar mais acurado e propositivo em relação a uma modelagem mais eficiente.O caso apresentado por Barraqué(1999) apóia-se em formulação de Andreas Kramer que identifica na França a incompatibilidade entre o formato das Agências de Bacia na França e os dispositivos Constitucionais franceses.Nesse sentido é importante notar que grande parte das assertivas constantes do substitutivo do Deputado Aroldo Cedraz, que foi o responsável pela aprovação da Lei 9433/91, assentam-se no modelo francês. Entretanto a França é um estado unitário onde as características do federalismo brasileiro não se apresentam e mesmo assim as instituições locais de gestão de bacia enfrentam problemas relacionados à gestão.

<sup>ix</sup> Em 1995 houve a mudança de Tratado para Organização. Esta inflexão traz mudanças significativas para a relação entre os países que pertencem à Pan- Amazônia pois, a correlação de poder no interior da organização agora está disposta sob novas regras de acesso à cargos no interior da organização.

<sup>x</sup> O Tratado de Cooperação Amazônica apresenta quatro fases distintas que lhe conferem características de inoperância(ROMÁN, 1998), onde a meta mais substancialmente atingida foi o estabelecimento, em 1991, de programas que iam na direção do estabelecimento, ainda, de mecanismos para sua implementação. Vale ressaltar que a proposta original foi elaborada no período de 1977 a 1980. É importante destacar que partiu do Brasil a proposição de estabelecimento do Tratado, contudo, questões culturais principalmente relativas à diferença lingüística dificultaram inicialmente o consenso sobre o desenho do tratado. Contudo, a adesão do Peru à proposta criou um ambiente favorável e de confiabilidade das outras nações de língua hispânica para aderirem à proposta.(ROMÁN 1998)