

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

INTEGRAÇÃO E GOVERNANÇA NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DA OTCA

Alberto Teixeira da Silva (Universidade Federal do Pará)

Integração e Governança na América do Sul O caso da OTCA

Resumo: Governança para o desenvolvimento equitativo e duradouro, fundado na eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica, constitui um dos grandes desafios contemporâneos na agenda do multilateralismo sul-americano, considerando a importância estratégica da Amazônia na geopolítica continental e mundial. Inúmeras experiências de governança ambiental regional, em diferentes contextos planetários, têm se projetado como alternativas para mitigar os impactos gerados pelo crescimento econômico, na perspectiva de adequar um padrão de desenvolvimento que seja guiado por indicadores de sustentabilidade. A criação da OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) surge como possibilidade de integração regional e segurança ambiental no contexto dos blocos transnacionais da América do Sul, diante das pressões endógenas e exógenas de gestão eficiente, democrática e sustentável da maior fronteira de recursos naturais do planeta.

As acelerações da globalização multidimensional nas últimas décadas têm produzido um conjunto de mudanças e arranjos institucionais nos diversos espaços geográficos do planeta. Na América do Sul, as transformações recentes apontam para esforços de intensificação dos blocos de integração e governança das múltiplas agendas de desenvolvimento. O fenômeno da regionalização desponta como fator complementar e contraditório da política global derivada dos centros hegemônicos de poder e controle da economia mundial.

A preocupação com a importância dos biomas tropicais e o papel estratégico da Amazônia Continental¹, no contexto da economia global e dos processos de integração e governança transnacional sul-americana, sobretudo nas últimas décadas, em razão do agravamento da crise ecológica mundial e o reconhecimento de que o desafio do desenvolvimento sustentável é buscar a harmonia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, pois ambos fazem parte da mesma agenda (WORLD BANK, 1992), têm criado um cenário político favorável entre os países que compartilham a soberania desta região, no sentido de propor ações coletivas de gestão integrada dessa vasta e ainda desconhecida região, no sentido de maximizar potencialidades e valorização de capital natural e social.

Traduzindo a vontade de consumir um ‘pacto amazônico’, a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, postulou à necessidade de fundar as bases de um desenvolvimento regional integrado, com crescimento econômico e preservação ambiental; que possibilitaria a integração física e administração de problemas comuns, notadamente a bacia amazônica. A partir de 1995, emergem as condições políticas para a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA, que a partir de 2003, estruturou-se efetivamente como Secretaria Permanente sediada em Brasília – SP-OTCA. Ao lado de outros blocos de integração das Américas – Comunidade Andina (CAN), Mercado Comum do Sul (Mercosul), Comunidade do Caribe (Caricom), Associação Latino-americana de integração (Aladi) e a construção da Comunidade Sul-americana das Nações; a OTCA vem tentando superar diferenças culturais e históricas, no sentido de buscar formas adequadas de gerenciamento da maior fronteira de recursos naturais do planeta.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira parte mostra a importância da Amazônia e os desafios da crise ambiental nos processos de integração e governança no

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

continente sul-americano. Na segunda parte, são apresentados os antecedentes históricos e as trajetórias derivadas, da qual emerge o Tratado de Cooperação da Amazônia. Na parte final, o foco de reflexão é a retomada do Tratado, através da configuração da OTCA e os desafios contemporâneos da governança transnacional diante das agendas multilaterais de desenvolvimento no contexto da América do Sul. Busca-se tencionar esses desafios à luz do conceito policêntrico de governança, que implica fundamentalmente na democratização das iniciativas públicas, multiplicidade de agendas e ambiente multifacetado de atores - “*stakeholders*”. Como hipótese, formula-se a seguinte questão: será que existe suficiente reconhecimento das interdependências e assimetrias entre os países amazônicos e a conseqüente vontade político-institucional para a cooperação no coração ecológico do planeta? A resposta é que a Amazônia tem amargado sucessivas derrotas com a globalização e as iniciativas de cooperação regional são tardias, considerando o imenso desafio de promover vias sustentáveis de desenvolvimento, sobretudo para suas populações tradicionais.

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

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

Pela sua privilegiada geografia, estruturas geológicas, diversidade cultural de suas populações e detentora de inestimável patrimônio de florestas (sociobiodiversidade), recantos ecoturísticos, jazidas minerais e mananciais de água doce: bens absolutamente vitais na aurora do novo milênio – commodities do futuro; a maior fronteira de recursos naturais do planeta – megabioma que desafia saberes tradicionais e o conhecimento científico, diante das potencialidades e serviços que pode disponibilizar - biotecnologia, seqüestro de carbono, ciclos hidroquímicos, dentre outros (FEARNSIDE, 1996; KITAMURA, 1997); tem uma

importância fundamental na gestação de um novo modelo de civilização – com a utilização racional de sua biomassa, conciliando o desenvolvimento sócio-econômico com a proteção do meio ambiente no plano regional, nacional, continental e global.

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

A Amazônia e suas florestas tropicais representam também um dos símbolos mais expressivos do ambientalismo ocidental, conformando um dos principais vetores da cooperação técnica-científica no cenário da globalização ecológica. No imaginário ecológico internacional e dos centros mais urbanizados do país, a simbologia da floresta define a Amazônia. Os recursos florestais são extremamente valiosos e decisivos para a sustentabilidade da região. As florestas tropicais úmidas são emblemáticas, pois representam a fase derradeira de ocupação das fronteiras da biodiversidade planetária.

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

Com 7,5 milhões de quilômetros quadrados, 30 milhões de habitantes e mais de 40% da superfície da América do Sul, a Amazônia nas suas múltiplas dimensões tem um papel emblemático na reconfiguração das relações internacionais contemporâneas. A reflexão sobre o desenvolvimento atual da Amazônia surge no contexto da politização da natureza, na valorização da região do ponto de vista da riqueza potencial de seus recursos, ou seja, do capital natural, que se converte em objeto de apropriação do meio natural como reserva de

valor, se constituindo num mercado cada vez mais estratégico para as trocas comerciais. Evidente que a natureza constitui-se na base das trocas mercantis, oferecendo não somente bens materiais, mas fundamentalmente serviços ambientais demandados pelas economias mais industrializadas (BECKER, 2001).

A mercantilização crescente da Amazônia está diretamente relacionada ao processo de degradação humana e pilhagem dos seus recursos naturais no contexto do processo colonizador do continente sul-americano. Por sua vez, a problemática sócio-ambiental da América do Sul está marcada por sua inserção sócio-econômica na ordem internacional. As dependências externas associada à deterioração das políticas públicas nacionais geram um quadro de pobreza e marginalidade, com efeitos severos sobre os ecossistemas naturais, visto que “os mecanismos financeiros internacionais têm acentuado a crise até extremos dramáticos e sua manifestação mais ostensiva é a gigantesca dívida externa, que conduz a políticas de exportação que comprometem o patrimônio natural para cobrir os elevados juros da dívida” (LEIS & VIOLA, 1991: 30).

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

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

Alarga-se o campo de ação e participação coletiva dos segmentos da sociedade em geral. Assim é que em diferentes momentos de uma negociação, atores podem concordar ou divergir e, dependendo das circunstâncias, podem estabelecer acordos de cooperação que propiciem uma ação conjunta. As redes de comunicação, responsabilidades e parcerias, tornam-se estratégias eficazes de alcançar objetivos de curto, médio e longo prazo, além de

serem ferramentas inteligentes legadas pela globalização informacional, neste turbulento cenário acelerado pelas inovações tecnológicas.

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

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

Tratado de Cooperação da Amazônia: antecedentes e trajetórias

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

Com efeito, a preocupação com a Amazônia deriva do reconhecimento da gravidade da crise ambiental em escala planetária. As denúncias e alertas já eram de domínio público desde a década de 1960. A crítica do Novo Ambientalismo rompia com os laços preservacionistas do passado, pois tinha nitidamente um caráter político de crítica à sociedade dominante, com seus valores e regras; incorporando inquietações dos movimentos de

contracultura, pacifistas e direitos civis. “(...) o Novo Ambientalismo era ativista e político. Muitos dentre os grupos preservacionistas mais antigos perseguiram objetivos essencialmente filantrópicos, enquanto os conservacionistas baseavam seus argumentos na ciência econômica; em contraste, os novos ambientalistas buscavam um impacto mais diretamente político” (McCORMICK, 1992: 64).

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

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

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

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

como objetivo a proteção do homem e da natureza e supõe a preservação e promoção de valores éticos e espirituais” (LEIS, 1993: 89).

A polêmica da internacionalização da Amazônia ressurgiu com maior vigor na década de 1980, sendo reintroduzida a “teoria da conspiração” no discurso de defesa da região pelas forças armadas. “(...) com a introdução dos direitos humanos e do meio ambiente na agenda internacional, pareceu aos militares que o futuro da Amazônia estava novamente ameaçado, agora agravado pela intenção (mais aparente que real) das grandes potências de legitimar o “direito de ingerência”, ou seja: legitimar um pretense “direito” auto-outorgado por elas, para ser exercido conforme seus próprios interesses e ditames do realismo político (...)” (CAVAGNARI FILHO, 2002).

A rigor, a história da Amazônia sempre teve um forte componente externo, desde os primórdios da colonização européia. Os laços de dependência política e econômica, ainda, mantida e revigorada pela marca do subdesenvolvimento, perpetuam a condição histórica da Amazônia como simples fornecedora de matérias primas para os mercados mundiais. A Amazônia sempre despertou interesse em razão das imensas potencialidades e possibilidades de aproveitamento econômico das suas riquezas.

A preocupação relacionada a apropriação e utilização dessas riquezas por parte de outras potências estrangeiras, tem alimentado uma tensa polêmica sobre a perda de soberania sobre a região e as questões ligadas a vulnerabilidade de seu território. Este cenário é recorrente na produção histórica e literária sobre a Amazônia brasileira, evoluindo significativamente a partir da segunda metade do século XX, na década de 1940, com o Instituto da Hiléia Amazônica, mais adiante na década de 1960, com o Projeto dos Grandes Lagos, e mais recentemente tem reacendido debates calorosos a partir da proposição de uma ‘soberania compartilhada’.

Entretanto, muitas questões que envolvem segurança e soberania da Amazônia brasileira, estão sob a égide do aparato geopolítico, ancorados no Projeto Calha Norte e o Sistema de vigilância e proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM). O Projeto Calha Norte surgiu em 1985, a partir do então Conselho de segurança nacional, como resposta nacional unilateral ao desafio da proteção do território amazônico e também em virtude do insucesso do TCA (MATTOS, 2003)

O ideário da cooperação surge motivado pelo intuito de promover o desenvolvimento e a preservação, conforme resume o artigo I: “As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados

equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios” (MRE, 1978: 10). O “uso racional dos recursos” seria a mola-mestra dos discursos da diplomacia brasileira que fundamentavam as políticas desenvolvimentistas, especialmente as estratégias de ocupação da Amazônia (DUARTE, 2003: 24).

No âmbito da condição periférica regional, prevalece o caráter geopolítico sobre as questões da Amazônia, centrada numa lógica de defesa territorial. As desestruturas sociais e os riscos da degradação ambiental expunham a vulnerabilidade das fronteiras desprotegidas e a segurança interna torna-se prioritária na formulação da política externa dos países.

Na década de 1970, o viés desenvolvimentista da política brasileira baseada no crescimento a qualquer custo, define uma agenda retrógrada em relação ao desenvolvimento com proteção ambiental. Por outro lado, a conformação da cooperação amazônica está inserida nos acordos bilaterais e os distintos momentos de integração da América do Sul, tendo por base a cooperação num contexto de conflitos e instabilidade que abalaram a economia mundial na década de 1970.

A OTCA e a retomada do pacto amazônico

Em contraste com a absoluta ineficácia de realizações até a década de 1980, quando o TCA esteve praticamente morto (ARAGÓN, 2001), o início da década de 1990 vai reverberar fortes pressões sobre o Brasil, especialmente a Amazônia vai se tornar alvo do discurso globalista, notadamente pelo cenário de destruição das florestas, a morte de Chico Mendes e a violação dos direitos indígenas, que levou a inflexão da política brasileira para a região. Na esteira das mudanças derivadas do conceito de desenvolvimento sustentável que apresenta o imperativo ético de responsabilidade com as futuras gerações (CMMAD, 1991; SACHS, 1993) e da oxigenação da política ambiental Internacional promovida pela Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se realiza em 1992, no Rio de Janeiro; os esforços diplomáticos se deslocam tendo por base uma agenda de cooperação, consubstanciados na Agenda 21 e outros compromissos assumidos.²

A questão da Amazônia é emblemática na mitigação do impasse ecológico e as pressões internacionais forjam proposições reativas no âmbito dos países amazônicos. A

² Dentre os mais importantes documentos aprovados na Conferência do Rio de Janeiro, além da Agenda 21, destaca-se: Convenção sobre Mudanças Climáticas, Convenção sobre Biodiversidade, Declaração do Rio, Declaração de Princípios sobre Florestas.

emergência da OTCA em 1995 representa um avanço nas preocupações dos países em reafirmar a soberania sobre a maior reserva natural do planeta. No enfrentamento da crise ambiental contemporânea, redução das assimetrias e integração regional com segurança humana e promoção do desenvolvimento sustentável, a OTCA projeta-se como um regime internacional de cooperação na arena do multilateralismo amazônico.

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

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

Todavia, o protocolo de emenda efetiva-se em 14 de dezembro de 1998, em Caracas, Venezuela. Em 2003, a Secretaria Permanente da OTCA encerra o ciclo das Secretarias Pro Tempore que estabelecia o rodízio dos países-membros na coordenação do Tratado, estabelecendo-se em Brasília com o desafio de formular uma agenda de ações coletivas, pautada no uso integrado e sustentável dos recursos naturais da região amazônica. Na reunião de cúpula de Manaus, em setembro de 2004, os chanceleres aprovaram o plano estratégico da OTCA e reafirmaram o compromisso com o tratado.

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

infra-estrutura social: saúde e educação e f) infra-estrutura de transporte, energia e comunicação.³

Trata-se de plano ambicioso que preconiza, em última análise, promover de forma abrangente o desenvolvimento sustentável na Amazônia. O documento é extenso e pouco detalhado em termos de diagnósticos e levantamentos mais precisos sobre a realidade dos países signatários do tratado. Talvez esse seja precisamente um dos maiores obstáculos para a proposição de políticas públicas coerentes para o enfrentamento dos problemas amazônicos. No entanto.

Vale registrar avanços na agenda do multilateralismo amazônico: 1. Projeto “gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços do rio Amazonas”, 2. Monitoramento integrado da Amazônia por meio de satélites (INPE/SIPAM), 3. Elaboração do GEO Amazônia – contribuição para uma visão integrada da situação ambiental da Amazônia (*global environment outlook*), 4. ‘Processo Tarapoto’ que prevê a criação de indicadores de sustentabilidade florestal.

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

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

Reunidos na cidade de Lima (Peru) em 2005, 29 organizações da sociedade civil de diversos países da América do Sul, Europa e Estados Unidos, criticaram a falta de

³ <http://www.otca.org.br/br/plano.php>.

transparência na discussão dos projetos e os impactos sociais e ambientais derivados do inevitável avanço da fronteira agrícola, aumentando a destruição das florestas. Na oportunidade, foi criada uma Articulação para acompanhar a IIRSA, “com el objetivo de: develar y detener la forma errada em que se viene llevando la IIRSA, contribuyendo em la construcción política y social de una conciencia crítica frente a IIRSA, potenciando las capacidades de incidencia y generando procesos alternativos sustentables sobre outra integración posible” (Declaración de Lima, 2006).

Ao propor uma gestão integrada dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia sul-americana, a OTCA precisa fundamentalmente envolver todos os setores partícipes dessa arena. Os diálogos entre os stakeholders são uma forma importante de processo decisório participativo e definem o espaço mínimo de consenso. Sem o envolvimento dos segmentos da sociedade civil, o IIRSA pode representar uma grande ameaça na integração econômico-ambiental sustentável e segurança das identidades culturais. Por outro lado, se houver diálogo, cumprimento da legislação ambiental e transparência nas relações entre os governos e os segmentos da sociedade, alguns projetos do IIRSA podem ser a chance de consolidar a OTCA na perspectiva do desenvolvimento econômico (FILHO, 2005)

Considerações finais

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

A conversão do TCA em um organismo internacional com personalidade jurídica amplia as possibilidades da OTCA nas articulações multilaterais como bloco transnacional dotado de capacidade de liderança no plano da governança subcontinental da América Latina. No mundo atual a questão ambiental é emblemática para promover iniciativas de governança

moldada na cooperação e na soberania compartilhada, visto que os Estados nacionais não estão isolados em seus próprios territórios na medida em que estão sendo cada vez mais atingidos por movimentos transnacionais de capitais, idéias, crenças, fatos cuja dimensão e efeitos escapam a seu controle, ou seja, “no referente aos problemas ambientais, que contêm efeitos transfronteiriços, os Estados não podem explorar os recursos naturais sem ter em conta seus vizinhos” (LE PRESTRE, 2000: 129).

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

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

Finalmente, as iniciativas de integração da América do Sul não podem se limitar à esfera dos governos e das negociações oficiais, tampouco deve objetivar interesses estritamente econômicos e comerciais. Os propósitos da integração precisam considerar um projeto mais amplo de segurança coletiva e governança participativa que contemple a complexidade da sociedade sul-americana através de uma inserção vigorosa e ativa no contexto da emergente sociedade global.

Referências bibliográficas

- AB'SABER, A. (1992) Domínios de natureza no Brasil: ordens de criticidade. O caso da Amazônia. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.) A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Livraria Nobel S.A.
- ARAGÓN, L. E. (2001) Ciência e educação superior na Amazônia: desafios e oportunidades de cooperação internacional. Belém: Associação de Universidades Amazônicas – UNAMAZ/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA.
- _____. (2002) Há futuro para o desenvolvimento da Amazônia? In: MELLO, Alex. F. de (Org.) O futuro da Amazônia: dilemas, oportunidades e desafios do século XXI. Belém: Cesupa.
- BECKER, B. (2001) Amazonian frontiers at the beginning of the 21st century. In: HOGAN, D. & TOLMASQUIM, M. T. (Orgs.) Human dimensions of global environmental change: Brazilian perspectives. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências.
- BENCHIMOL, S. (1992) Amazônia: a guerra na floresta. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CAVAGNARI FILHO, G. L. (2002) Introdução à defesa da Amazônia. <http://www.unicamp.br/nee/art4.htm>.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL (1996) Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991) Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- CASTRO, C. P. (2004) florestas tropicais na arena mundial. II Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. São Paulo: Indaiatuba
- DUARTE, L. C. B. (2003) Política externa e meio ambiente. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- DUPUY, J. P. (1980) Introdução à crítica da ecologia política. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira.
- FERREIRA, L. C. (1998) A questão ambiental. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo.
- FILHO, A.G.Y. (2005) O conceito de bacia de drenagem internacional no contexto do tratado de cooperação amazônica e a questão hídrica da região. Ambiente & Sociedade – Vol.III n° .1 jan./jun.
- GONÇALVES, P. (2001) Amazônia, Amazônias. São Paulo: Contexto.
- HELD, D. (1995) Democracy and the Global Order. Cambridge, Polity Press.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WORLD BANK (1992) World Development Report.