

O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Andreza de Melo Lima
Rebeca Venancio Coutinho¹

INTRODUÇÃO

Meira Matos (1980) comenta que desde o período colonial a Amazônia é alvo de disputas. Por que se usa este ponto de partida? Para mostrar que o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) ou o próprio conceito de Pan-amazônia não foram decisões políticas tomadas ao acaso, antes, são fruto de um contexto mais amplo. Logo, o objetivo deste é mostrar como o TCA, que é um documento de cooperação internacional, é um instrumento para a execução de políticas públicas nacionais e internacionais.

Autores como Berta Becker (2007) e Argemiro Procópio (2005) contextualizam o período do fim da bipolaridade e mostram que a preocupação do Estado se voltou às áreas econômicas e ambientais. Esses novos temas que passaram a ocupar a centralidade de ações direcionadas do Estado e que deram motivos para novas explorações no âmbito acadêmico, marcam a chegada de um novo contexto para a Política Externa Brasileira. A importância deste trabalho reside no fato de que o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA é um instrumento para se fazer política pública, cujo seu ator é a Organização do Tratado Cooperação Amazônica – OTCA.

O TCA enquanto este instrumento de política pública é aqui abordado por meio da teoria multicêntrica, sobre a qual Secchi (2013) discorre, e é considerado como um ator, devido sua característica marcante na arena tanto nacional como internacional. Além do mesmo se referir a política pública quando o problema que se tenta enfrentar é público, o TCA é assim caracterizado porque trata de problemas públicos da região amazônica. Desta maneira a OTCA se torna o agente executor das políticas públicas geradas pelo TCA e os seus países membros nada mais são que um grupo de interesse.

2. Breve histórico

¹ Alunas de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR.

Matos (1980) faz referência ao termo Pan-amazônia como sendo este, um reconhecimento internacional da Amazônia. O mesmo destaca o fato de que esta é vista de forma particularizada por cada um dos oito Estados que a compõe. No entanto, ressalta que a cultura e a geografia causam conflitos que acabam por indefinir esse conceito e sua proposta ao utilizar esse termo, busca apenas indicar a região natural sem fazer referência a particularidades nacionais. Esse conceito prévio possibilita a compreensão dos processos que levaram à criação de um modelo integracionista para a região.

Antiquera (2006) mostra que historicamente, múltiplos fatores contribuíram para que o Tratado de Cooperação Amazônica fosse concretizado, entre eles, destaca-se a adequação da política externa brasileira ao cenário político da época; o desenvolvimento econômico e industrial alcançado pelo Brasil, que teve seu início em 1930 e que foi acelerado a partir da década de 1960; a conexão do mercado brasileiro com os de seus vizinhos do Norte da América do Sul e o contexto político internacional da época, marcado pelo pragmatismo que era voltado para dois cenários específicos: o regional e o internacional.

Essas pautas configuraram ameaças à soberania dos países amazônicos, pois articulações começaram a ser formadas com o propósito de administrarem as riquezas naturais por meio de uma internacionalização da região.

Heidemann & Salm (2009) argumentam que a partir da década de 1930 os países começaram a estabelecer meios de desenvolvimento, sendo estes novos modelos que fomentaram inclusive a criação de padrões de medição do nível de desenvolvimento de uma nação, com base no grau da industrialização e no reflexo desde para a economia.

Como numa rede de dependência, onde um fator puxa o outro, estava a industrialização que gerava desenvolvimento, que por sua vez gerava o crescimento da economia, sendo esta última distribuída no âmbito social por meio do aumento de ofertas de emprego e, conseqüentemente, criando o tão almejado progresso. Outro fator relevante abordado pelos autores diz respeito ao papel do Estado nesse processo, o qual os mesmos definem como sendo o de um agente unitário atuando em prol da coletividade; e o do mercado, como sendo um dos mecanismos que o Estado utiliza em função desse desenvolvimento, porém sendo este regulado por meio da política.

Heidemann & Salm (2009) concordam com Secchi (2013) quando argumentam que a perspectiva de política pública não se limita a política governamental, e outros atores podem ser agentes de políticas públicas, pois a criação destas depende de uma demanda da população (região) e do senso de bem comum.

Quanto ao cenário histórico em que se desenvolvem todas as tomadas de decisão políticas do Brasil, está o do pós-guerra fria. No fim dos anos 80, o Estado nacional se vê em meio a um contexto incerto, pois junto com o fim do conflito bipolar entre EUA e URSS, veio também o prospecto da globalização, onde se imaginava que a partir daquele momento, a sociedade seria de fato contemplada por seus Estados, os quais trabalhariam em prol da construção da paz. Entretanto, essas percepções precipitadas "... negligenciaram vários fatos² que aconteciam simultaneamente." (Miyamoto 2011, p.63)

Nesse caso, concorda-se com Bertrand (2009) quando ele dá a entender que existe uma miopia social que impede uma visão completa dos cenários que se analisam, e aponta que é necessário que a mudança ocorra de dentro para fora.

Características históricas que datam da década de 1970, com o mundo vivenciando a bipolaridade entre URSS e EUA, mas ao mesmo tempo, sendo influenciado por um novo modelo multipolar, hoje conhecido como União Europeia, mostram que nesse período houve processos integracionistas em várias partes do planeta (LYRA, 2013). O fim do mundo bipolar trouxe perspectivas econômicas e políticas nunca antes vivenciadas, fruto do novo sistema de redes que se formaram por meio da globalização, bem como do advento da terceira revolução industrial. (RESENDE, 2010)

Novas concepções a respeito do uso da terra na Amazônia brasileira foram impulsionadas por influências de políticas públicas. Exemplo disto foi a ocupação da região que ocorreu por meio de projetos de desenvolvimento que tiveram início no Governo Vargas por volta de 1945 e se mantiveram até a década de 1970. Entre esses projetos podem ser citados a construção de estradas e hidroelétricas. "Esses projetos tinham pouca preocupação com o a preservação da floresta e resultaram em impactos negativos ao meio ambiente. Apenas por volta de 1989 houve uma aparente mudança na postura governamental [...]" (CARVALHO, 2001 *apud* PIRANI, 2007, p.10)

² "Por exemplo, a própria invasão das forças aliadas contra o regime de Sadan Hussein, enquanto a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) alternava seu conceito estratégico." (MIYAMOTO, 2011, p.63)

Berta Becker (2007) e Argemiro Procópio (2005) são autores que contextualizam os dados referentes a esse período, mostrando como o fim da bipolaridade influenciou o Estado a se preocupar com mais afinco às áreas econômicas e ambientais. Com novos temas ocupando as agendas estatais surge um novo modelo de tomada de decisão, remodelando a Política Externa Brasileira.

Segundo o site oficial da OTCA (2013), o Tratado de Cooperação Amazônica –TCA, firmado em 1978 é um instrumento jurídico que reconhece a natureza transfronteiriça da Amazônia e reafirma a soberania dos países amazônicos. Seus membros são: Brasil – seu idealizador, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Há ainda um território que mesmo não fazendo parte do Tratado de maneira oficial, é por ele alcançado. Trata-se do Território Ultramarino da França (ou Guiana Francesa).

Muito mais aprofundado, o Tratado prevê ações e condições para o uso comum da região amazônica, e busca realizar esforços e ações conjuntas capazes de promover o desenvolvimento ao mesmo tempo em que conservam o meio ambiente, utilizando seus recursos de forma racional e equilibrada. A estes recursos consideram-se a floresta latifoliada, a fauna e flora, os minérios e a própria Bacia Amazônica. Porém, não se restringe ao aspecto ambientalista, pois prevê mecanismos de defesa da região, troca de informações entre os Estados-membros e estreita colaboração técnico-científica.

Como reflexo do contexto exposto, o Tratado de Cooperação Amazônica, composto pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, é uma solução diplomática complexa que articula diferentes níveis de interesse e responde a diferentes âmbitos de atuação internacional do Brasil. (ANTIQUERA, 2006, p.57)

Desde então os governos adotaram o discurso ambiental para complementar a formulação de suas metas desenvolvimentistas, afirmando que a Amazônia deveria ser integrada com o restante do país, mas percebe-se que pouco se fez neste sentido. E com a contínua expansão da fronteira agrícola e da exploração desordenada dos recursos naturais, pode-se dizer que “são poucas as políticas públicas que se propõem a utilizar os recursos da floresta, de forma sustentável, para desenvolver a região.” (PIRANI, 2007, p.11)

Há, portanto, dois conflitos que precisam ser resolvidos na Amazônia: o do capital natural x os recursos; e o da ordem privada x o coletivo, social e ambiental. As políticas

públicas de acordo com Becker (2007) são conflitantes, pois os fins de cada uma acabam gerando resultados opostos a outra. Uma política visa o desenvolvimento da infraestrutura, a outra visa a preservação ambiental. Segundo o site oficial da OTCA (2013) a organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) influencia nos procedimentos do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e serve como instrumento do mesmo no processo de cooperação sul-sul.

Por isso Bartrand (2009) fala que uma mudança efetiva causada por uma política pública, seja ela qual for, só alcançará resultados significativos quando aqueles que a projetam e aqueles que a recebem, passarem por um processo de conscientização, ou seja, não adianta implementar políticas se os seus receptores não estão treinados para usufruí-las.

Heidemann & Salm (2009) conceituam políticas públicas a partir das “[...] decisões e ações do governo e de outros atores sociais...” (p.28), mas para explicar como elas funcionam, explicam cinco conceitos fundamentais relativos à política.

De forma resumida, política a) engloba tudo o que é relativo à vida coletiva em todos os seus contextos; b) enfoca processos, métodos e expedientes utilizados por indivíduos e/ou grupos a fim de manter o poder; c) é a arte de governar a coletividade de maneira geral, gerindo a máquina pública; d) são ações e diretrizes estabelecidas por leis que se tornam obrigações do Estado para atender as demandas sociais e; e) é um meio teórico que possibilita aos estudiosos a análise da vida humana e social por meio de elementos como: administração estatal, jurisdição, organização política, entre outros.

Marcovitch (2011) diz que o que norteia o atual modelo ambientalista é a preocupação com o futuro, onde o discurso baseia-se na ideia de que é preciso preservar hoje para que as gerações futuras possam sobreviver e inclusive fazer uso destes recursos. Mas a condição para esse processo não vem apenas da sociedade, o principal ator ainda é o Estado, o qual deve garantir o “valor da floresta em pé”, evitando assim, a destruição do patrimônio natural.

3. Região Amazônica: uma análise deste cenário

O retrato da Amazônia mostra uma complexidade que muitas vezes não é analisada. As cenas que compõem esse quadro enfocam a migração rural para zonas urbanas, as quais já não comportam suas populações com garantias de uma vida digna. Há ainda o desemprego e a

falta de profissionais especializados para o mercado de trabalho, gerando um novo problema público, as fontes de renda informais.

Como resultado de sua pesquisa, Pirani (2007) mostra que os problemas da Amazônia envolvem questões sociais, econômicas, ambientais e políticas, e afirma que a solução para os mesmos depende da criação de políticas públicas adequadas para a região. Porém, estas políticas precisam ser elaboradas a partir de preceitos sustentáveis, cujo fim seja a conservação dos recursos naturais, o desenvolvimento regional e populacional.

Segundo os dados elencados pelo autor, o Amazonas é o maior estado brasileiro, abriga a maior extensão da floresta amazônica nacional, é o território onde a mesma está mais bem conservada, tendo apenas 2% de sua área total desmatada. Além disto, detém considerável riqueza econômica, sendo responsável pelo quarto maior PIB do país. Sua capital – Manaus – é a responsável pela concentração econômica e pelo desenvolvimento, enquanto que no interior, há uma grande carência da presença do estado e pouco desenvolvimento econômico.

Ao embasar-se nestes dados, afirma ainda que é preciso além de propor, consolidar medidas capazes de levarem não só o estado, mas toda a região amazônica ao desenvolvimento. Estas seriam responsáveis por levar qualidade de vida às populações situadas na região, que utilizam os recursos naturais encontrados na floresta, porém, sem degradá-la.

A ideia de desenvolvimento proposta por Heidemann & Salm (2009) tem uma ligação direta com o termo progresso, e estes autores explicam que foram estas duas nuances que no século XX deram início ao que atualmente se conhece como políticas públicas. É por meio destas que modelos e ações específicas podem ser estabelecidas e que resultados distintos, serem alcançados.

Para que de fato se alcance um modelo diferenciado e com maior eficácia, Val *apud* Marcovitch (2011) defende a necessidade de se desenvolver um sistema de governança que tenha competência para interagir com a rede social tanto do Brasil quanto dos países vizinhos.

Um fato relevante mostrado pelo autor, é que o Brasil consta no *ranking* mundial da biodiversidade devido a extensão de sua floresta e rios. Esse dado confirma o potencial da região como fonte de recursos de várias ordens, os quais se forem administrados, podem

beneficiar não só ao Estado, mas a população. Porém, deve-se levar em conta o seguinte aspecto:

A região oferece todas as condições para a realização do sonho ambientalista. O caminho para isso, entretanto, não é mais a estrada curta da utopia. Aí estão fatores emergentes de ordem econômica e política, incluindo aspectos de um novo capitalismo jamais imaginado pelos visionários de ontem. (MARCOVITCH, 2011, p.17)

Porém, Marcovitch (2011) alerta que não se deve manter um pensamento utópico e idealista de que com políticas públicas eficazes, o índice de degradação ambiental chegará a 0%. Na verdade, ao conseguir que a realidade mude, faz-se necessário um controle incessante cada vez mais refinado, que garanta ao menos a estabilidade do que foi alcançado.

Segundo Benchimol (2009, p.508), a Amazônia é um símbolo da preocupação do destino do planeta e que acaba recebendo um estereótipo de que esta tem a responsabilidade de manter íntegro os seus ecossistemas, para que assim os demais possam continuar a manter padrões e tecnologias poluidoras.

O mesmo ainda ressalta que a Amazônia é importante para o país, já que se tornou refúgio para o excedente populacional das demais regiões, mas que esse processo está sobre questionamento tanto interno como externo, uma vez que se discute internamente a questão da infraestrutura e da verba para financiamento da mesma, e no âmbito externo, analisa-se a preocupação ecológica e ambiental, pois como dito anteriormente, a Amazônia é vista como uma região de preservação e não de desenvolvimento.

Val *apud* Marcovitch (2011), entretanto, diz que para se usar o patrimônio natural sem causar destruição, é necessário que se invista em ciência. Porém, não uma ciência qualquer, mas dotada de infraestrutura de pesquisa com alta qualidade. E partindo deste aspecto central, mostra que existem questões em destaque a serem analisadas e respondidas, envolvendo falta de pessoal qualificado e fixado na Amazônia, também a escassez de instituições técnico-científicas que atendam as demandas e atuem em parcerias com instituições privadas e com a própria comunidade.

O pensamento econômico ortodoxo, segundo o autor, não tem mais o mesmo valor dos primórdios, pois os empresários atuais precisam entender que a manutenção do processo produtivo é vulnerável a desequilíbrios de ordem ambiental, e por isso, o mais sensato é

entender que a economia não pode mais acreditar num progresso infinito, mas conhecer os limites e os riscos deste.

Logo, as carências não atendidas na Amazônia, abrem espaço necessário para a problemática social e mostram o paradoxo entre a pobreza que existe no meio da maior riqueza natural do país. Ou seja, “(...) onde residem as imensas potencialidades representadas pelas águas fartas, jazidas minerais de grandes proporções e riquíssima biodiversidade, mora uma gente sem benefícios mínimos para a vida civilizada.” (MARCOVITCH, 2011, p.31).

4. A Amazônia e as questões ambientais

A região enfrenta barreiras tanto internamente, quando não há repasse de verbas como externamente quando países com certa influência acabam pressionando por políticas de preservação que minam o processo de expansão da área. Benchimol (2009) propõe que a Amazônia deve investir na ciência e na biotecnologia tropical, assim podendo ter um crescimento sustentável ao mesmo tempo em que preserva os ecossistemas da região.

Mas o mesmo ainda tem ressalvas já que diz que “apesar disso, é bom alertar, de vez em quando, que não basta empurrar a porta, sair e começar a caminhar. É preciso, também, abrir a janela para olhar, pensar, ver, refletir e antever.” (BENCHIMOL, 2009, p.498). Assim, o mesmo defende a necessidade de se criar infraestrutura, para que haja desenvolvimento na região e assim possa existir um bem estar futuro de maneira sustentável.

Pirani (2007) concorda com Benchimol (2009) ao mostrar que o Brasil precisa consolidar meios capazes de promover a exploração de recursos naturais da floresta, estes por sua vez, precisam ser elaborados e implantados por meio de políticas públicas adequadas às realidades locais, mantendo assim uma gama de opções. Dados mostram que existe grande dificuldade da população amazônica de internalizar as propostas manejáveis, principalmente devido à informalidade e a burocracia no ato de legalização das mesmas.

Quando Pirani (2007) defende que é necessário que as políticas públicas devem ser estruturadas estrategicamente e implementadas levando-se em consideração estudos prévios sobre a realidade do local onde a mesma será aplicada, mostra que as políticas públicas devem ser entendidas como um processo dinâmico não linear, que no caso da Amazônia não deve ser programada por etapas, pois depende das nuances do processo.

Logo, a avaliação faz parte do processo de construção de política pública, sendo uma atividade permanente que posteriormente acompanhará todas as demais fases da mesma. É desta maneira que o que antes foi apenas uma idealização passa a ser modelado conforme a realidade prática, ou seja, é processo de aprendizagem política.

5. TCA: instrumento para a política pública na Amazônia

Marcovitch (2011) mostra que o PIB provavelmente nunca será desconsiderado nos momentos de aferir os níveis de desenvolvimento de um país. Porém, o autor entende que se forem analisadas as variáveis ambientais e sociais nesse processo, esse desenvolvimento ganhará uma nova faceta, e esta será a responsável por orientar a criação de políticas públicas de fato eficazes para a região.

Ao analisar esta realidade social, o autor entende que não há, aparentemente, meios de se fazerem previsões otimistas. Isso, entretanto, não anula o potencial real do local. O que o autor mostra, é que para se compreender como os negócios se estabelecem, faz-se necessário distinguir dois aspectos que os norteiam. A dimensão ambiental, social e corporativa *versus* a exploração predatória e a ilicitude.

Existem, além desses fatores, aspectos como a cooperação internacional que é considerada por Marcovitch (2011) como uma força de grande importância na Amazônia, não apenas com relação à pesquisa, mas também pelos financiamentos e apoio técnico-científico aos projetos nela desenvolvidos.

Entre elas, encontra-se o TCA (feito aparentemente em parceria com os demais países amazônicos) que reproduz, segundo Miyamoto (2011) a postura de que é necessário que se assegure o desenvolvimento, porém, de maneira sustentável. Entretanto, para que tal objetivo fosse alcançado com sucesso, deveria ocorrer através da cooperação internacional. Assim, dentre as políticas, o autor descreve que o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) pode ser considerado como uma iniciativa de múltiplas finalidades, como:

[...] integrar fisicamente o espaço amazônico, dar conta das denúncias sobre o meio ambiente e furar o bloqueio dos países andinos que impediam o acesso dos produtos brasileiros aquela região, através das negociações por eles realizadas em 1969 via o Tratado de Cartagena (Pacto Andino). Se bem que não conseguisse atingir seus intentos tanto por falta de recursos, de uma sede fixa, ou de inapetência política por acordos desse gênero, a verdade é que o Tratado de Cooperação Amazônica jamais desempenhou a contento seu verdadeiro papel, desde sua criação, e mesmo depois

de sua transformação em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. (MIYAMOTO, 2011, pp. 72/73)

Tal perspectiva de acordo com Marcovitch (2011) caracteriza o TCA como instrumento da política pública, já que o mesmo preocupa-se especificamente com os problemas públicos da região amazônica. Desta maneira a OTCA se torna o agente executor da política pública, o TCA é o seu instrumento principal e os seus países membros nada mais são que um grupo de interesse.

5.1 Do TCA a OTCA: um processo evolutivo

Para explicar o processo que levou o TCA a evoluir até se consolidar enquanto uma organização, Antiquera (2006) parte de uma contextualização dos processos que explicam a evolução da política externa brasileira para a Região Amazônica até a década de 1970. Assim, para tratar do histórico de cooperação na Amazônia, o autor mostra a relevância de vários processos de integração regional que abarcam desde o período da livre navegação, a resolução das questões de limites e de incentivo ao comércio regional de 1864³, até os eventos ocorridos entre as décadas de 1950 e 1970, onde o Itamaraty formulou políticas direcionadas à coordenação dos países amazônicos sob a liderança do Brasil.

Ao elencar estes dados históricos a respeito das primeiras conversas sobre a possibilidade de uma cooperação ou mesmo uma integração amazônica, o Antiquera (2006) chega a conclusão de que a integração não foi um processo fácil, pois num primeiro momento, a preocupação integracionista brasileira era focada especificamente em questões de defesa, e na década de 1970, a Amazônia ainda continuava sendo considerada um problema não resolvido.

Uma proposta concreta de um acordo multilateral entre os países amazônicos surgiu no Itamaraty em 1976 e gerou vários acordos de cooperação culminando posteriormente nos primeiros alicerces do Pacto Amazônico⁴. Após sofrer certas resistências por parte do Peru e da Venezuela, em 1977 uma reunião com todos os signatários ocorreu. Em 1978, o Tratado foi assinado e em 1980 entrou em vigor.

³ Proposto por Pimenta Bueno. Para Antiquera (2006), este é o antecedente mais antigo do TCA, ainda que não tenha se consolidado, pois um século depois foi concretizado o seu intuito original: unir as Amazônia para evitar interferências externas.

⁴ Essa é outra nomenclatura pela qual o TCA é conhecido.

Enquanto Meira Matos (1980) se mostra otimista com a postura brasileira de criação do TCA a fim de desenvolver econômica e sustentavelmente toda a região amazônica, Becker (2007) faz referência a um discurso de poder brando por parte do Brasil.

Miyamoto (2011), entretanto, argumenta que a falta de controle do Estado nessa região, e o descaso das Forças Armadas durante o período militar, perpetuaram a ideia de que espões poderiam se inserir na Amazônia a fim de rastrear as diversidades e riquezas, o que explica, por exemplo, o porquê da criação do Projeto RADAM, que mantinha as informações em sigilo para os brasileiros mas enviava seus dados aos Estados Unidos. Os militares ao se focarem na região Amazônica, visavam sobretudo, a defesa nacional, pois as características geopolíticas da mesma subsidiam muitas variadas formas de ameaças.

Becker (2007) reforça este argumento mostrando que a Amazônia é muito ampla, e que estes projetos, não são 100% efetivos, ou seja, a região não é alcançada como um todo pelas novas políticas. Como exemplo disso, estão a OTCA, programas de monitoramento espacial da Amazônia – SIVAM e SIPAM, programas de pesquisa científica na Amazônia liderados pelo Brasil, ONGs, entre outros.

De acordo com o portal do SIPAM (2013), o Sistema de Proteção da Amazônia é ligado ao Ministério da Defesa, e administrado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), assim, é uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, assim gerando documentos atualizados para o planejamento e coordenação de ações, visando proteger a região e o desenvolvimento sustentável desta. Assim, o Sistema gera informações estratégicas para instituições governamentais, tendo os dados avaliados, difundidos e integrados, gerando informações seguras que ampliam o conhecimento da região e orientam as políticas públicas para a Amazônia.

O Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM faz parte Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM. O SIVAM entrou em funcionamento em 2002, por meio de um convênio entre o Brasil e a empresa norte-americana *Raytheon*. Este Sistema tem como função reforçar a vigilância na Amazônia e seus objetivos são: extinguir o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas como desmatamentos e garimpos ilegais, o mesmo é responsável pelo controle ambiental, o desenvolvimento regional, o controle do tráfego aéreo, a

coordenação de emergências, o monitoramento das condições meteorológicas e o controle de ações de contrabando.

Com relação aos programas de pesquisa científicas na Amazônia liderados pelo Brasil podem-se citar aqui o Promanejo, Pró-várzea, Projeto Amazônia, entre outros, e OINGs como o Greenpeace e Instituto Floresta Tropical (IFT) ⁵.

Ainda que não tenha se consolidado nos moldes preestabelecidos, a iniciativa do TCA foi eficaz ao possibilitar uma melhoria significativa na relação entre os países, bem como em melhorar a imagem do Brasil percebida por estes. Porém, Antiquera (2006) diz que esses dados não são consistentes o bastante para que se possa afirmar que o Tratado foi o único responsável por essas mudanças.

Quanto à engenharia do Tratado, a instância máxima é a Reunião de Ministros de Relações Exteriores. Como estas não ocorrem frequentemente, inclusive extrapolam o tempo determinado no Art. 3º. do Tratado, buscou-se a revitalização do mesmo na década de 1990 criando-se uma Secretaria Permanente, com sede em Brasília.

A Secretaria Permanente foi criada em 1995 com a finalidade de fortalecer institucionalmente a Organização, assim dando personalidade jurídica a mesma, nos procedimentos do Tratado de Cooperação da Amazônia (TCA) e na dinâmica de execução de suas decisões (SITE OFICIAL, 2013). A OTCA possui diversas formas de atuação política, diplomática, estratégica ou técnica, que correspondem a diferentes instâncias do Tratado garantindo assim o cumprimento dos propósitos do mesmo.

Assim a Organização estuda a viabilidade da execução de projetos-pilotos com enfoque na potencialidade econômica de geração de renda e cooperação efetiva dos países da região Amazônica. Desta maneira o tratado é um instrumento jurídico que além de reconhecer sua característica transfronteiriça, reafirma a soberania dos países amazônicos e incentiva o processo de cooperação regional de uma forma institucionalizada, com o intercâmbio de informações, a utilização de forma consciente dos recursos naturais, a liberdade de navegação, o incentivo a pesquisa científica e tecnológica, entre outros. Assim tendo como objetivo o

⁵ Essa é outra nomenclatura pela qual o TCA é conhecido O IFT é considerado um centro de excelência na disseminação e aprimoramento do manejo florestal na Amazônia. Supervisiona e fornece treinamento e acompanhamento para instrutores nos centros satélites, e desenvolve materiais de treinamento de alta qualidade, e metodologias que são compartilhadas.

desenvolvimento de forma harmônica da região e o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente.

A partir dessas reuniões, a temática ambiental oficialmente entrou para a agenda dos Estados, comprometendo-os através dos compromissos firmados internacionalmente, e na medida em que novos dados são apresentados por cientistas de diversos países, as pressões da sociedade civil crescem no sentido de demandar ações dos Estados em cumprirem com os compromissos firmados, a fim de que possam ser evitados desastres ambientais como os ocorridos no passado e que ainda se mantêm nos registros de nossa história.

Miyamoto (2011) traça um paralelo entre política externa brasileira a partir da década de 1980 e a ineficiência de projetos desenvolvimentistas voltados à Amazônia, e entende que a criação destes, se deu mais por receio de domínio externo – do território nacional, em especial, o da Amazônia – do que por iniciativa própria e preocupação em relação à preservação ambiental.

Becker (2007) concorda com Matos (1980) quanto à possibilidade de desenvolvimento econômico na Região Amazônica, mas se posiciona visando uma integração mais ampla. Historicamente, a autora mostra que na década de 1980, as ações do Estado – direcionadas à Amazônia – ganharam muita relevância no cenário político, e as estratégias deste para lidar com os conflitos relativos ao espaço amazônico foi uma combinação de processos e atores.

Os resultados destas ações geraram o que Becker (2007) denomina como *Frenteira Experimental*. A autora, para explicar mais esse conceito, faz uma correlação entre Reservas Indígenas, Resex⁶, Rebios⁷ e Parnas⁸ como um aglomerado geográfico que compõe cerca de

⁶ **Sigla para Reserva Extrativista** – São áreas de preservação ambiental monitoradas por órgãos do Estado, que permitem às comunidades ali fixadas, utilizarem-se dos recursos naturais para gerar desenvolvimento econômico local, desde que o uso dos recursos seja orientado – por meio de projetos de manejo – e que sejam monitorados a fim de que a conservação da reserva seja mantida.

⁷ **Sigla para Reserva Biológica** – São áreas de preservação ambiental onde há riquezas de fauna e flora em perigo de extinção. Nessas reservas, não se desenvolvem atividades econômicas e nem de turismo, para que não se percam as riquezas naturais ali encontradas. Para que não corra o risco de que essas reservas acabem sendo depredadas, o Estado possibilita a pesquisa científica – nacional e internacional – nesses espaços, desde que autorizadas por órgãos nacionais competentes.

⁸ **Sigla para Parque Nacional** – Os Parques Nacionais são áreas de preservação ambiental integral que possibilitam a pesquisa científica e o turismo, mas que são mantidas pelo Estado e coordenadas por órgãos estatais competentes.

22% do território amazônico, e que se caracterizam como UCs⁹ que estão sob o domínio do Estado (atuando por meio do manejo sustentável, mas que, ainda assim, para a autora, são programas desenvolvimentistas falhos).

Marcovitch (2011), ao analisar o contexto mais atual diz que as políticas públicas são ineficazes em várias áreas relativas à preservação da floresta amazônica. A inexistência de mecanismos que tornem mais viáveis aos agricultores manterem a floresta do que desmatá-la, é um exemplo disso.

Outro fator relevante elencado pelo autor, é que enquanto houver conflitos de interesses entre o urbano e o rural, ou ricos e pobres, público e privado, infraestrutura e meio ambiente, entre outros, não haverá modelo desenvolvimentista que consiga ser instaurado de forma efetiva. Ou seja, o caminho neste caso é a integração destes, para que por meio da cooperação, os recursos sejam geridos e alcancem os melhores resultados possíveis. Porém, enquanto faltarem leis específicas para a região, esta articulação será improvável.

Logo, uma alternativa seria criar um novo modelo econômico, capaz de proporcionar renda e emprego a partir de insumos regionais, de forma manejada, orientada para a manutenção dos recursos e preservação, e não para a degradação e o lucro a qualquer custo. Isto, segundo Marcovitch (2011) já existe em forma rudimentar. Trata-se, portanto, de um modelo embrionário que precisa ser alimentado para que se desenvolva e cresça de forma consolidada. Considere-se também a possibilidade de interação entre o Estado, empresas e cientistas de órgãos voltados ao meio ambiente, universidades, entre outros, pois juntos poderiam articular políticas públicas capazes de vencer os desafios ao subdesenvolvimento regional.

Todavia, ainda que alcancem melhores resultados, esses projetos de desenvolvimento locais não devem ser vistos como recursos únicos para o desenvolvimento. Becker (2007) mostra que, na verdade, o Estado precisa, em primeiro plano conhecer as características de cada uma das sub-regiões – fisiográfica, étnica e econômica¹⁰ – e a partir daí promover políticas adequadas que supram as necessidades da população e do Estado. A estas ações ela denomina de *expansão orientada*, as quais se configuram por uma política desenvolvimentista

⁹ **Sigla para Unidades de Conservação** – Incluem todas as áreas de preservação como: reservas extrativistas, reservas biológicas, parques nacionais e inclusive, reservas indígenas.

¹⁰ A região *fisiográfica* é composta por áreas de várzeas, vales e florestas; As características *étnicas* envolvem aspectos culturais e políticos; e a questão *econômica* envolve os processos e atividades que a ela se relacionam.

que não exclua a importância da preservação ambiental e possibilitem o uso de suas riquezas de forma sustentável.

No entanto, outras ações do governo brasileiro demonstram, ou reafirmam essa postura. Procópio (2005), por exemplo, faz comentários relevantes sobre o Projeto Calha Norte, argumentando que por meio de suas atividades logísticas, criou um ambiente propício a parcerias entre os países amazônicos, posteriormente, possibilitou o nascimento do TCA, que representa um estágio superior e, em último nível, fixou as bases para a construção da OTCA, que é considerada hoje o patamar mais elevado dessas cooperações. Nesse sentido, trata-se de uma crítica, devido ao entendimento de que o TCA falhou em alcançar seus objetivos.

Logo, a OTCA é uma organização permeada de incompatibilidades que acabam por desvalorizar questões de segurança em seus atos de cooperação. Apesar de parecer contraditório, o autor não se posiciona contra os processos multilaterais, e acredita que as alianças, acordos, pactos, ou qualquer outra nomenclatura que vise a união de atores em prol de algo em comum, são meios de concretizar o que ele chama de adágio “a união faz a força”. Entretanto, “a baixa qualidade da presença de governos que muito discursam e pouco agem, joga nos ombros do multilateralismo descadeirado, a dura tarefa de combater a massiva criminalização das economias amazônicas” (PROCÓPIO, 2005, p.157).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se abordar a ideia de que a preocupação com o meio ambiente já vem sendo despertada há algumas décadas, mostrando-se como a temática ambiental ganhou espaço na agenda Estatal, por meio de acordos, reuniões e conferências, e assim abriu espaço para a institucionalização do tema.

Desta maneira Secchi (2013) defende a ideia de que as políticas públicas só são efetivas se os burocratas de linha de frente assim o quiserem. Considerando as dificuldades encontradas pela OTCA na execução de políticas para a Amazônia, e a ideia de Marcovitch (2011) que critica a vontade política dos Estados de atuarem em prol do desenvolvimento em grande medida por comodidade.

O tema também teve uma maior discussão depois das décadas de 1970 e 1980 quando ocorreram grandes desastres ambientais, levando a matéria não só a um cenário local (regional), mas a um debate global.

Os argumentos apresentados pelos autores citados são plausíveis na medida em que mostram uma realidade sem ignorar um posicionamento crítico sobre a temática. Eles mostram ainda a grande incongruência entre a riqueza e a pobreza, mescladas num mesmo cenário. Criticam a falta de interesse de analistas e estudiosos da Amazônia com relação aos aspectos sociais que são ignorados.

Outro aspecto relevante abordado nesta discussão, é que o discurso ambientalista surgiu a partir de análises de biólogos e antropólogos, e se focou em aspectos geográficos, porém, os fatores econômicos e sociais segundo estes teóricos, não podem mais ser ignorados. Esses argumentos reforçam a ideia de que o Brasil não investe em políticas públicas e desenvolvimentistas para a região Amazônica por pura vontade de manter os privilégios que esta posição precária lhe concede no cenário internacional (garantia de recursos externos), porém, o faz à custa da população local.

As sedes de empresas e órgãos que tratam das problemáticas amazônicas, em sua grande maioria, não se encontram no território amazônico, o que não é ideal. Esse distanciamento impede uma visão clara do que ocorre e de quais são as reais demandas a

serem atendidas pelo Estado. Portanto, concorda-se com Marcovitch quando ele diz que “Brasília entende muito pouco de Amazônia”, e quando alega que o Brasil como um todo mantém um distanciamento da Amazônia e desconhece as suas complexidades, tudo pela simples falta de sensibilização.

Entende-se que tratar da historicidade, mesmo sendo algo complexo e de grande amplitude, é uma tarefa necessária, pois é por trás dos dados históricos que se encontram os indicadores para o surgimento, prática e manutenção de certas perspectivas, principalmente em se tratando do Brasil que é considerado um “gigante” não só em aspectos geográficos, mas também, como diz Antiquera (2006), na magnitude de seus problemas e nos desafios que enfrenta.

Assim, a OTCA – prevista no TCA – surge como um instrumento executor de políticas públicas. Estas, por sua vez, são criadas levando-se em conta o que o Tratado de Cooperação Amazônica propõe. Como caracterizada no site oficial, “[...] sem dúvida, a OTCA é um instrumento contemporâneo do TCA”¹¹, e o TCA é o instrumento brasileiro e dos demais países amazônicos que alicerçam a criação dessas políticas.

Pode-se perceber que o TCA foi criado como uma medida desesperada do Brasil de manter sua hegemonia amazônica, considerando o fato de que por deter a maior extensão da mesma, seria o mais prejudicado em caso de um domínio comum externo. Ou seja, se EUA e União Europeia se unissem para dominar conjuntamente a região, o Brasil além de perder suas riquezas naturais, não teria poder de ação na política nem na região amazônica.

Não restam dúvidas de que o TCA é dotado de incapacidade operacional. E essa percepção não é recente, pois ao ser aliada às constantes críticas em relação à soberania na Amazônia, gerou maior destaque para a região. Há ainda a noção de que a busca pela soberania na Amazônia tal como foi discutida por Miyamoto (2011) foi tardiamente elaborada, uma vez que essa região é alvo de interesses externos desde muito antes do advento da globalização.

O que de fato se percebe é que quando se trata de TCA não há nada concreto. Apesar de analisar o Tratado sob uma ótica histórica e política, os autores fazem considerações apreciáveis ao mostrar que o Tratado de Cooperação Amazônico apesar de existir a mais de

¹¹ Mais a este respeito, consultar o Site Oficial da OTCA no link: <<http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>>.

duas décadas, é um documento vago e sem direcionamentos específicos. Portanto, para que problemas amazônicos sejam resolvidos com base neste, é necessário que previamente se criem métodos direcionados que não firam os preceitos gerais do TCA, mas que possam obter resultados satisfatórios para o Estado.

Mesmo com todo o histórico de erros na criação e aplicação de políticas públicas na, e para a Amazônia, parece não ter havido um aprendizado que de fato contribuísse para a implementação de políticas eficazes para a região. Ou seja, grande parte do que foi feito até agora deveria servir de base para a não recorrência de erros que causam prejuízos de ordem socioeconômica para o Estado como um todo.

Não se sabe ao certo se essa imprecisão se dá simplesmente pela dificuldade de orientar o mesmo para abranger aspectos direcionados ou se é por falta de um conhecimento aprofundado sobre a região e suas diversas características peculiares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTIQUERA, D. C. **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. Campinas, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/>> Acesso em: 20 de junho de 2013.

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

BENCHIMOL, S. **Amazônia: Formação social e cultural**. Manaus: Editora Valer, 2009.

BERTRAND, B. **O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional**. Salvador: EUFBA, 2009.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Site oficial**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/57804.html>> Acesso em: 23 de Agosto de 2013.

HEIDMANN, F.G; SALM, J.F. (Orgs.) **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2ª Ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

LYRA JÚNIOR, A. A. **“Fronteiras internas” na América do Sul: reflexões preliminares sobre o Estado peruano na configuração do imediato Pós-Guerra-Fria**. Boa Vista: 2013. No prelo.

MARCOVITCH, J. **A gestão da Amazônia: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas**. São Paulo: Edusp, 2001.

MATOS, C. M. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: J. Olympio; Brasília: INL, 1980.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Amazônia: meio ambiente, fronteiras e segurança*. [In.] MARTINS, E.C.R; MOREIRA, F.K. (Orgs.) **As relações internacionais na fronteira norte do Brasil: coletânea de estudos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZONICA. **Site oficial**. Disponível em: <<http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>> Acesso em: 27 de junho de 2013.

PIRANI, Alexandre M. **Análise do componente manejo florestal madeireiro do programa Zona Franca Verde: da intenção à ação**. Manaus: INPA, 2007. Disponível em: <http://www.gret.org/static/cdrom/floresta_viva_amazonas/Files/2.2.1_17_0707_aval_prog_mf_spe_memoire_alex_pirani_p.pdf> Acesso em: 25 de julho de 2013.

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

PROJETO SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA. **Site oficial**. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/content/view/13/43/>> Acesso em: 23 de Agosto de 2013.

RESENDE, E. S. A. **A crítica pós-moderna/pós-estruturalista nas relações internacionais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2010.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2° ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA - TCA. [s.n] 1978. Acesso em: 27 de junho de 2013. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf>.