

**ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE
COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA) E
A REINSERÇÃO INTERNACIONAL DA
AMAZÔNIA: PROJETOS E PROGRAMAS EM
PERSPECTIVA SUB-REGIONAL**
AMAZON COOPERATION TREATY
ORGANIZATION (ACTO) AND THE
INTERNATIONAL REINSERTION OF AMAZON:
PROJECTS AND PROGRAMS IN A SUB-
REGIONAL PERSPECTIVE

*Américo Alves de Lyra Junior⁸
Fernanda Maria da Silva⁹
Kely Cristina de Souza Lúcio¹⁰*

RESUMO

O presente artigo trata da reinserção internacional da Amazônia a partir de projetos e programas do Plano Estratégico (2004-2012) da OTCA. Observam-se a evolução desses projetos e programas, no contexto internacional, através das noções de governança e governo, de James N. Rosenau. Essas noções foram utilizadas para analisar a OTCA.

Palavras-chave: Agenda Estratégica 2010; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); Plano Estratégico 2004-2012.

ABSTRACT

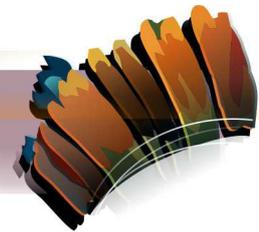
The following paper is about the international reinsertion of Amazon from projects and programs of the Strategic Plan (2004-2012) of ACTO. The evolution of those projects and programs were observed, in the international context, through the concepts of governance and government by James N. Rosenau. These were the notions used to analyse the ACTO.

Key-words: 2010 Strategic Agenda; Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO); Strategic Plan 2004-2012.

⁸ Professor Dr. do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

⁹ Graduando de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

¹⁰ Graduando de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR).



INTRODUÇÃO

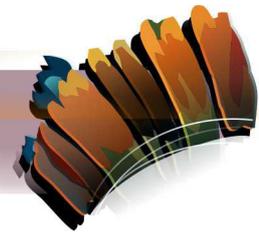
O presente artigo resulta de uma pesquisa de iniciação científica realizada com bolsa do Programa Institucional de Iniciação Científica da UFRR (PIC-UFRR). Informa-se que a pesquisa teve como objeto de estudo a OTCA, única organização de cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável de uma Amazônia comungada por oito países soberanos¹¹. Por oportuno, essa organização é instituída pelo Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de julho de 1978.

Noticia-se, igualmente, que a pesquisa ressalva as políticas promovidas pelo Plano e Agenda Estratégica responsável por guiar os trabalhos da OTCA, traçando um paralelo entre os principais projetos e programas desenvolvidos no âmbito da organização. As fontes primárias foram solicitadas à própria OTCA e, a partir delas, fez-se um resumo dos programas e projetos implantados através do Plano Estratégico 2004-2012.

Para isso, observam-se documentos da página oficial da OTCA, bem como materiais fornecidos pela organização, a exemplo dos Informativos de Gestão dos anos 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008; do Plano Estratégico (2004-2012) e dos Planos de Trabalho de 2010, 2011 e 2012. Frisa-se que, com estes últimos, não foi possível verificar o desenvolvimento dos projetos.

Dessa forma, o artigo se divide em uma notícia sobre a evolução do TCA para a OTCA, contemplando a criação da Secretaria Permanente (SP/OTCA) e uma reflexão teórica, a partir de James N Rosenau, acerca da Agenda Estratégica 2010 em uma perspectiva das mudanças globais. Do que segue, uma análise do Plano Estratégico 2004-2012, bem como um resumo dos programas e projetos relativos àquele Plano. Por fim, a conclusão.

11 Os países são: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.



DA TCA À OTCA: BREVE HISTÓRICO

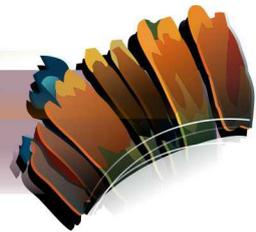
Como brevemente mencionado, em julho de 1978 é assinado o TCA por representantes da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. O objetivo foi o de estabelecer cooperação entre os países para o desenvolvimento sustentável da região amazônica. O Tratado entra em vigor em 1980, com o depósito da ratificação da Venezuela. E, a partir de 1998, ele assume perfil institucional com a criação da OTCA. Posteriormente é criada a SP/OTCA para corroborar no fortalecimento da cooperação regional entre os países signatários.

A princípio, a OTCA apresenta-se pouco eficiente. A organização se mostra morosa na aprovação dos programas e projetos e, assim, perde credibilidade com os seus parceiros. Cria-se, ao longo do tempo, um ambiente de instabilidade marcado pela insatisfação dos países membros e por um período de crise, o qual culmina com a saída da então Secretária Geral, Rosália Arteaga Serrano, da administração.

Nesse período, compreendido entre os anos de 2007 e 2008, o cargo de Secretário Geral é ocupado interinamente por Francisco Ruíz Marmolejo, então Diretor Executivo da OTCA. Só no ano de 2009, o Peru indica o embaixador Manuel Picasso Botto para a Secretaria Geral da organização. Forçoso lembrar que os problemas aludidos acontecem em paralelo a uma crise econômica mundial. Crise assentada em grandes investimentos estadunidenses nas guerras contra o Afeganistão e o Iraque, com o país importando mais que exportando. Índice que normalmente indica uma economia interna ruim.

Mas a economia interna dos Estados Unidos é auxiliada por recursos financeiros chineses e ingleses. O auxílio permite aos bancos uma vasta oferta de crédito, inclusive a clientes de risco. O crédito favorece a procura de imóveis que, em compasso com a expansão do crédito, tem seu preço elevado a tal modo que resulta na denominada “bolha imobiliária”. A alta de juros, por seu turno, força um movimento contrário ao que se então experimenta. A procura por imóveis diminui e eles começam a perder valor, favorecendo a inadimplência das hipotecas.

Esse processo gera a falência de bancos nos Estados Unidos, como o Lehman Brothers. As falências, por seu turno, provocam falta de crédito internacional, corroborando para uma crise mundial. Crise que pode ser entendida conforme lição de James N Rosenau (2000, p. 14). Para Rosenau (2000, p. 14), as mudanças mundiais tornam-se amplas e rápidas, com o deslocamento dos centros de autoridade dos governos para as coletividades subnacionais.



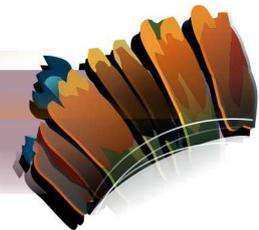
Esse fenômeno se assenta, segundo Rosenau (2000, p. 14), nos vínculos globais de interdependência relacionados a crises monetárias, poluição ambiental, tráfico de drogas, Aids e muitos outros temas transnacionais presentes na agenda internacional. Desse modo, e em função daquele deslocamento dos centros de autoridade dos governos para as coletividades subnacionais, o autor enfoca a distinção entre os conceitos de governança e governo. Salienta-se que esta distinção elucida a opção da OTCA pela Agenda Estratégica 2010.

A AGENDA ESTRATÉGICA 2010

O período de crise institucional gerou a necessidade de renovação, o chamado “relançamento da OTCA”, diante dos questionamentos levantados pelos chefes de Estado dos países membros e a necessidade de revisão do antigo Plano. O que conferiu a Organização “um papel renovador e moderno como fórum de cooperação, intercâmbio, conhecimento e projeção conjunta para fazer frente aos novos e complexos desafios internacionais que se apresentam”. Nesse processo de relançamento, busca-se adotar uma estratégia que seja capaz de transformar a imagem da instituição, para que esta seja vista como órgão de cooperação dos interesses amazônicos (AGENDA ESTRATÉGICA DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 2010).

Assim, em novembro de 2010, durante a X reunião dos Ministros das Relações Exteriores do TCA foi aprovada a Nova Agenda de atuação, posterior a avaliações e considerações feitas a partir da revisão do Plano Estratégico 2004-2012, levando em consideração a necessidade de satisfazer os objetivos propostos no TCA. Assim, a nova Agenda, formulada para os anos de 2010 a 2020, apresentou uma estrutura diferenciada, com maior detalhamento estrutural, a qual propôs aproximação entre os dois eixos de abordagem transversal: 1) Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis e; 2) Desenvolvimento sustentável.

A nova Agenda indica oito áreas temáticas de atuação que englobam: Conservação e uso sustentável de recursos naturais e renováveis; Assuntos indígenas; Gestão do conhecimento e intercâmbio de informações; Gestão regional de saúde; Infraestrutura e transporte; Turismo; fortalecimento institucional, financeiro e jurídico e; temas emergentes. Assim, a Agenda apresenta um ciclo de projetos e programas próprios, delimitando, principalmente, as atividades a serem desenvolvidas em curto, médio e longo prazo referente a cada área temática, oferecendo Planos anuais de atividades a serem desenvolvidos trimestralmente. A partir disso, geraram-se novas perspectivas de continuidade e elaboração dos programas e projetos.



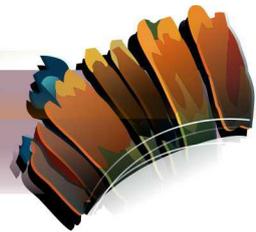
Essa Agenda foi enquadrada em um período no qual o Plano Estratégico 2004-2012 (primeira agenda de atuação implementada pela SP/OTCA), deveria estar apresentando resultados referentes aos programas e projetos nela fundamentados, para o atendimento dos desafios emergentes da Amazônia, como previsto no Plano. Porém, diferentemente disso, nasceu num momento de fraqueza institucional da OTCA, após esta passar por um momento de crise. Até aquele momento o mecanismo norteador das atividades da OTCA era o Plano Estratégico 2004-2012.

O PLANO ESTRATÉGICO 2004-2012

A criação do Plano Estratégico 2004-2012, aprovado na VIII Reunião de Chanceleres, realizada em Manaus, foi um importante progresso alcançado pelos países membros da OTCA. Este Plano foi elaborado com o objetivo de orientar as ações da SP/OTCA, estabelecendo eixos estratégicos para coordenar os programas e projetos que esta viesse a desenvolver. O mesmo sugere que ao longo de sua existência poderão ser incorporadas novas atividades e/ou alterações à medida que estiverem sendo avaliadas suas efetividades, e em decorrência de mudanças no contexto dos países membros.

Como exposto em sua visão e missão, dado os novos desafios ambientais, o propósito dessa Organização é proporcionar um foro político regional para discutir as questões ambientais, relativas ao conjunto dos países membros, contribuindo para a integração e o desenvolvimento sustentável destes através da criação de mecanismos de “conservação e uso sustentável de seus recursos naturais, respeitando a soberania dos Países Membros”. Objetiva-se também fortalecer esses mecanismos, bem como criar outros a fim de “tornar efetivos os processos de integração e desenvolvimento sustentável regional”, incentivando a participação ativa dos países que compõe a instituição. O Plano constitui uma estrutura programática composta por quatro eixos estratégicos norteadores.

- 1) Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Naturais Renováveis;
- 2) Gestão do Conhecimento e Intercâmbio Tecnológico;
- 3) Integração e Competitividade Regional e
- 4) Fortalecimento Institucional.



Esses Eixos funcionam transversalmente com seis áreas programáticas:

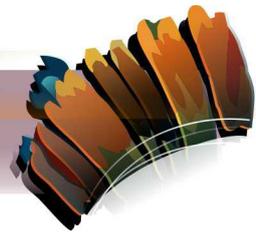
- a) Água;
- b) Florestas/solos e Áreas naturais protegidas;
- c) Diversidade Biológica, Biotecnologia e Biocomércio;
- d) Ordenamento Territorial, Assentamentos Humanos e Assuntos Indígenas;
- e) Infraestrutura Social: Saúde e Educação e;
- f) Infraestrutura de transporte, energia e comunicações.

De tal forma, todas as ações da instituição devem impactar sobre um ou mais dos eixos estratégicos. Têm-se, também, os instrumentos operacionais no que se refere aos Planos bianuais de ação. Estes são instrumentos internos de avaliação do andamento do Plano estratégico, que ficam a encargo da SP/OTCA que elabora relatórios anuais. Este último plano indica projetos e programas em andamento, que consistem em ações somente brasileiras ou desenvolvidas em conjunto com outros países e instituições.

A OTCA conta com a contribuição financeira dos países membros, de organizações parceiras e de terceiras nações. Como alternativa, a SP/OTCA propõe a criação de um Fundo Patrimonial da Organização ou Fundo Financeiro para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia, permitindo garantir o funcionamento de programas e projetos. Tendo em vista a grande quantidade de projetos desenvolvidos pela instituição, fez-se uma breve exposição acerca de alguns dos principais. Eles serão explicados por meio de resumos, no sentido de verificar sua execução, objetivos propostos e organismos financiadores.

ALGUNS PROJETOS IMPLANTADOS PELA OTCA

Conforme exposto no Plano 2004-2012, a partir de 2005 a SP/OTCA deveria apresentar um Plano de Ação Bianual com vistas a orientar e informar os países membros sobre as ações desenvolvidas pela instituição. Desta forma, procurou-se desenvolver projetos para viabilizar as propostas apresentadas no TCA. Assim, através de dados fornecidos pela OTCA em seus Informativos de Gestão (consistem em prestação de contas dos respectivos Planos de Ação) elaborados entre 2004 e 2008, procurou-se fazer, a partir deles, uma análise de alguns programas e projetos importantes para a realização do trabalho proposto pela OTCA.



- **Validação de 15 Identificadores de sustentabilidade da Floresta Amazônica:**

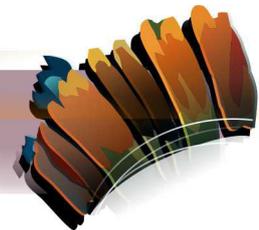
Este projeto faz parte do Processo de Tarapoto que teve início em 1995 a partir de uma reunião dos países do TCA, que resultou na identificação de 12 critérios e 77 indicadores de sustentabilidade da floresta Amazônica. Processo este que deu origem ao Projeto de “Validação de 15 Indicadores Priorizados de Sustentabilidade da Floresta Amazônica”. Este foi implantado em 2000, com a formalização do objetivo de adoção de critérios e indicadores de sustentabilidade regional, propondo a identificação de mecanismos e procedimentos para a validação dos indicadores selecionados como prioridade.

O projeto foi implantado em 2004, a partir de um acordo entre a OTCA e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). A FAO disponibiliza apoio técnico e investimento no valor de US\$ 380 mil, a ser executado em um período de 20 meses. Em 2006, durante uma reunião para a finalização do projeto, logra-se validar a maior parte dos indicadores. Salienta-se que o projeto é executado pelas Direções Florestais Nacionais e Coordenado regionalmente pela SP/OTCA. A FAO é o responsável pela administração dos recursos. Tem-se a participação e apoio do Projeto de Conservação da Floresta Tropical, da Cooperação Técnica Alemã (GTZ).

- **Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas:**

Esse projeto tem início em 2005, a partir de acordo feito entre a OTCA, a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Programa das nações Unidas para Meio Ambiente (PNUMA) e o Fundo Mundial Para o Meio Ambiente (GEF, sigla em inglês). O objetivo principal é o fortalecimento do marco institucional para planejar e executar, de maneira coordenada, atividades referentes à proteção e manejo sustentável dos recursos terrestres e aquáticos da bacia amazônica.

O programa é dividido em três fases. A fase preparatória, programada para 23 meses, foi executada ao longo de 2006 e 2007, com a intenção de desenvolver um modelo de gestão regional da Bacia. Para isso, contou com um recurso de US\$ 700 mil disponibilizados pelo GEF. A responsabilidade de execução do programa coube a OTCA. Essa etapa foi orçada em US\$ 1,4 milhões. Após a conclusão dessa fase, foram solicitados novos recursos ao GEF, no valor de US\$ 7,5 milhões, para iniciar a Segunda fase do projeto entre 2008 e 2009.



- **Projeto de Fortalecimento da Gestão Regional Conjunta para o Aproveitamento Sustentável da Biodiversidade Amazônica (Programa OTCA Biodiversidade):**

Este projeto foi iniciado em 2006, com o investimento de US\$ 1,9 milhões aprovado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) destinado à contratação de técnicos, equipamento e materiais para sua implementação.

O programa se propõe a coordenar e investigar o conhecimento sobre a biodiversidade regional da Amazônia, indicando ações e atividades de conservação e aproveitamento sustentável dos recursos disponibilizados, com vistas a beneficiar todos os países que englobam a região amazônica, cabendo a eles a coordenação, a colaboração e a geração de sinergia para o sucesso do Projeto. Com duração de três anos, o projeto deveria ter sido concluído em 2009.

- **Projeto Uso Sustentável e Conservação das Florestas e da Biodiversidade na região Amazônica:**

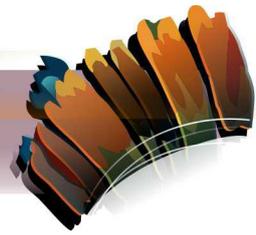
Ele foi elaborado em 2005, com o objetivo de promover o comércio de produtos e serviços da biodiversidade, facilitando o comércio e o aproveitamento sustentável e integral dos ecossistemas Amazônicos.

Em sua fase preparatória, o programa conta com apoio do Projeto Regional de Conservação da Floresta Amazônica da GTZ. Foi realizado com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e contou com US\$ 200 mil para esta etapa. Esse projeto faz parte do Programa OTCA Biodiversidade: Biocomércio.

Ressalta-se que os dados fornecidos pela instituição acerca dos Planos de Trabalho 2010, 2011 e 2012 foram insuficientes para se verificar o andamento dos projetos, lembra-se que em 2010 é aprovada a nova Agenda Estratégica. Assim, a nova pesquisa se restringiu a mapear os programas com base nos Informativos de Gestão de 2004 a 2008. Ademais não foi possível verificar se alguns desses programas foram totalmente concluídos, visto que estas informações não estão disponíveis no site oficial da instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

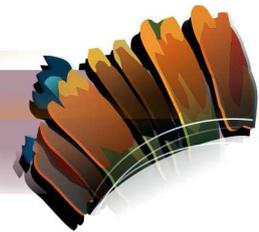
A iniciativa de elaboração de um Planejamento Estratégico, por parte da Secretaria Permanente, é louvável, partindo de um propósito de fortalecimento de credibilidade da instituição e da praticidade no desenvolvimento e implantação de Programas e Projetos. Porém, o Plano Estratégico tem poucas iniciativas para a elaboração de projetos próprios, ocorrendo uma maior cooperação e parcerias com projetos regionais ou internacionais já existentes. Além disso, a SP/OTCA não chega a apresentar, claramente, Programas ou Projeto a serem implantados e desenvolvidos para o período determinado.



Algumas notícias não possuem consistência, encontrando-se divergências entre informações contidas nos materiais fornecidos pela OTCA e encontrados no site oficial. Essas limitações dificultaram a análise de dados até o período de 2012, que seria o prazo de conclusão estabelecido no Plano Estratégico. Aliado a isso, ocorre a crise institucional que levou a OTCA a ficar sem um Secretário Geral entre 2007 e 2008, configurando um período de inatividade.

O mapeamento dos programas e projetos não demonstrou os resultados e efetividades das principais políticas incorporadas pela OTCA. Assim, com a elaboração da Nova Agenda Estratégica, foi possível observar que o Plano 2004-2012 não se mostrou sólido e consistente, pois ocorre em um período que deveria estar demonstrando resultados, o que não se observou neste período, dado a crise sofrida pela instituição. Assim, o que era pra ser apenas uma alteração, como previsto no Plano 2004-2012, consistiu em um “Relançamento da OTCA”, modificando totalmente a sua estrutura de ação.

Em suma, muitos projetos e o Plano não se efetivaram, e o mesmo sofreu significativas alterações no ano de 2010, período em que deveria está demonstrando resultados. Os eixos estratégicos de cinco passam a ser dois, e, além de sofrer mudanças na estrutura dos planos, muda-se a metodologia em relação aos relatórios principais. Mesmo com estas mudanças, ainda não é possível prever o sucesso da OTCA.



REFERÊNCIAS

OTCA. Plano Estratégico 2004-2012. Disponível: <http://www.otca.org.br>. Acesso em 14 de maio de 2014.

_____. Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica. Disponível em: <http://www.otca.org.br>. Acesso em: 14 de maio de 2014.

_____. Informativo de Gestão – maio de 2004 a outubro de 2005.

Disponível em: <http://www.otca.org.br>. Acesso em: 14 de maio de 2014.

_____. Informativo de Gestão – novembro de 2005 a outubro de 2006. Disponível em: <http://www.otca.org.br>. Acesso em: 14 de maio de 2014.

_____. Informativo de Gestão – síntese 2004- 2007. Disponível em: <http://www.otca.org.br>. Acesso em: 15 de maio de 2014.

_____. Informativo de Gestão – julho de 2007 a julho de 2008. Disponível em: <http://www.otca.org.br>. Acesso em: 15 de maio de 2014.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial In ROSENAU, James N e CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília/São Paulo: Editora de Brasília/Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 11-46.