



INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O DESAFIO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

DAMASCENO, João Pedro Tavares¹
SILVA JÚNIOR, Luis de Oliveira e²
FRANÇA, Matheus Gonçalves³

Resumo

Com dimensões continentais, particulares condições geopolíticas e uma extraordinária diversidade cultural e biológica, a Amazônia é um território compartilhado que apresenta preocupações e desafios comuns aos países membros nos campos político, econômico e social. A integração entre seus membros, com condições naturais e heranças históricas similares, significa a criação de um instrumento de barganha para negociar com outros Estados, enfrentar as pressões internacionais e definir a forma de inserção dos países amazônicos na Ordem Mundial. Sensíveis aos problemas que envolvem a região, os países formularam o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que posteriormente tornou-se uma organização – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) – como um instrumento de orientação do processo de cooperação regional. A proposta deste artigo é analisar os desafios relativos a integração e sua relação com o desenvolvimento sustentável desta região.

Palavras-chave: TCA; Desenvolvimento Sustentável; Integração Regional.

Introdução

No final dos anos 60 e início anos 70, o surgimento do movimento ambientalista fez dos recursos naturais, da energia e do ambiente em geral, um tema de importância econômica, social e política. O movimento trouxe a crítica ao modelo de desenvolvimento econômico vigente, apontando para um conflito, senão uma possível incompatibilidade, entre crescimento econômico e preservação dos recursos ambientais.

A questão ambientalista ultrapassou o meio científico e entrou no campo da economia. Neste processo, o destaque é o impacto do Clube de Roma⁴, com a publicação de *The Limits to Growth*, ou Relatório Meadows, de 1972. Tal trabalho concluiu, resumindo, que o

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Goiás e graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2010). tavaresgyn@gmail.com

² Graduando em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Goiás. losjrx@gmail.com

³ Graduando em Ciências Sociais – Habilitação em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás. matheusfranca@gmail.com

⁴ O Clube de Roma nasceu em 1968, congregando cientistas, economistas e altos funcionários governamentais, com a finalidade de interpretar o que foi denominado “sistema global”. O pensamento teórico do Clube de Roma reside na idéia de que o planeta é um sistema finito de recursos, submetido às pressões do crescimento exponencial da população e da produção econômica.



mundo cresceu o suficiente e que era impossível a economia continuar a crescer sem o prejuízo dos recursos ambientais existentes e, sendo assim, passou a pregar o crescimento econômico zero (FREIRE *et al.*, 2006, p. 13).

Mesmo com a primeira Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, no ano 1972, desenvolvendo a tese do “ecodesenvolvimento”, segundo a qual desenvolvimento econômico e preservação ambiental não são incompatíveis, mas, ao contrário, são interdependentes para um efetivo desenvolvimento, o mundo estava embalado pela idéia de que os países do terceiro mundo, incluídos aí os latino-americanos, eram os grandes responsáveis pelo desequilíbrio econômico mundial. Ora, para os países em desenvolvimento realmente havia outras prioridades, tais como resolver o problema da fome, da falta de moradia, da construção de estradas (o maior símbolo do crescimento econômico na época).

A partir daí fica consolidada a definição de desenvolvimento sustentável, segundo a qual o desenvolvimento deve ser entendido pela eficiência econômica, equilíbrio ambiental e também pela equidade. Nesse contexto cresceu a idéia da internacionalização da Amazônia, com o argumento de que os países cujos territórios compreendem a Amazônia não têm condições de mantê-la, usando toda uma retórica de mitos e equívocos que persistem até hoje, tais como “pulmão do mundo”, “desafio amazônico”, “a Amazônia é patrimônio mundial”, assim por diante.

O desafio do Tratado de Cooperação Amazônica

Diante de tal cenário, “o maior objetivo dos países Amazônicos era afastar esta ameaça, reafirmando suas soberanias nacionais” (FREIRE *et al.*, 2006, p. 14). Um dos instrumentos utilizados para tanto foi o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)⁵, assinado em 3 de julho de 1978, com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento da Bacia Amazônica, inclusive em qualquer território de uma parte contratante cujas características estejam estreitamente vinculadas à mesma.

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) de que são partes Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela institui o marco jurídico que orienta a cooperação entre os países amazônicos e estabelece a responsabilidade soberana dos países da região na promoção

⁵ De acordo com a terminologia jurídica, Tratados Internacionais são acordos concluídos entre os Estado em forma escrita e regulados pelo Direito Internacional. Os Tratados Internacionais são uma das fontes normativas admitidas pelo Direito Internacional.



do desenvolvimento sustentável, a melhoria da qualidade de vida da população amazônica e a defesa de seu patrimônio natural. (SOLA *et al.*, 2006, p. 03)

Este instrumento jurídico de cooperação regional se propõe a “melhorar a qualidade de vida dos povos amazônicos, aproveitando de forma sustentável a rica herança cultural e natural da região” (OTCA, 2004, p. 32). Freire (2006) afirma que:

(...) a OTCA se define como um instrumento estratégico a serviço de seus Países Membros, na defesa de interesses comuns e como foro de consulta e articulação consensual de posições regionais nas negociações globais. Por outro lado, a Organização desempenha um papel crucial no fomento da cooperação horizontal entre os países, o que favorece os intercâmbios institucionais, assim como uma maior interação com outros organismos regionais e internacionais. (FREIRE *et al.*, 2006, 15)

A cooperação internacional na América Latina originalmente surge da evolução das preocupações sincrônicas de projetos econômico-políticos e com as interferências externas na região. Assim, o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) é assinado sob “a salvaguarda territorial, ambiental e os laços regionais do Princípio da Solidariedade” (RODRIGUES, 2008, p. 01).

O TCA nasce com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da Bacia Amazônica, e configura a existência de uma solidariedade regional, como se vê no seu preâmbulo:

Côncias de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as Partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia; SEGURAS de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhe são comuns contribui para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina; PERSUADIDAS de que o presente Tratado significa o início de um processo de cooperação que redundará em benefícios de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto (...) (TCA, 1978)

De acordo com Ishida (2007) é possível estabelecer cinco princípios fundamentais que norteariam o acordo firmado entre eles:

- 1º - a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia;
- 2º - a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais



- e a conseqüente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado;
- 3º - a cooperação regional como maneira de facilitar a realização desses dois objetivos;
- 4º - o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica;
- 5º - a absoluta igualdade entre os parceiros. (ISHIDA, 2007, p. 11)

Pode-se considerar o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica o antecessor direto do Tratado de Cooperação Amazônica (IIHA). Esta organização internacional baseava-se na consciência do governo brasileiro de que não dispunha de meios (recursos financeiros, infraestrutura e pessoal qualificado) suficientes para conhecer, pesquisar e desenvolver seu território amazônico.

No entanto, os países que compartilham a região com o Brasil também não podem suprir a falta de recursos, donde torna-se claro um grande dilema que vai acompanhar a política externa para a região: a pretensão de autonomia é seriamente limitada pela carência de recursos⁶.

De acordo com Sola (2006):

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) tem como seus objetivos fundamentais a cooperação internacional e a afirmação da responsabilidade soberana dos países da região na promoção do desenvolvimento sustentável, a melhoria da qualidade de vida da população amazônica e a defesa de seu patrimônio natural. Assim, para alcançar o desenvolvimento sustentável da região, ou seja, um desenvolvimento pautado nos pilares da viabilidade econômica, prudência ecológica e justiça social, há a necessidade da adoção de instrumentos de gestão ambiental que traduzem, entre outros, os princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador e em última análise da responsabilidade pelos danos ambientais. (SOLA *et al.*, 2006, p. 01)

O mais importante foi a inspiração na necessidade de institucionalizar e orientar o processo de cooperação regional que se vinha desenvolvendo crescentemente, sobretudo ao longo dos anos 60 e 70. “O TCA não foi um movimento de integração e sim cooperação, pois originalmente não teve a intenção de criar uma organização supranacional para implementar os acordos” (RODRIGUES, 2008, p. 15). Ficou claro, à época, que os grandes projetos de desenvolvimento na área seriam responsabilidade de cada país individualmente, os quais detêm a soberania sobre as porções amazônicas de seus territórios. Seus objetivos gerais correspondem a um anseio regional: a cooperação regional amazônica, o desenvolvimento harmônico e a integração da região às respectivas economias nacionais,

⁶ A questão da incapacidade de concretizar os próprios projetos, autonomamente (com recursos próprios), na região amazônica, irá acompanhar permanentemente o desenvolvimento do TCA.



com a elevação do nível de vida de seus povos.

Apesar de não edificar êxitos durante um bom tempo depois de sua assinatura, o TCA correspondeu, no âmbito das relações internacionais da América Latina, à busca de fortalecer relações regionais. Não obstante os óbices de implementação, o Tratado fortaleceu as necessidades dos Estados através de uma gestão que tenta combinar desenvolvimento, economia e meio ambiente. Um dos seus objetivos destaca essa preocupação: a realização de esforços e ações conjuntas para promover o desenvolvimento harmônico dos respectivos territórios amazônicos, em condições que permitam preservar o meio ambiente e conservar e utilizar racionalmente os recursos naturais destes territórios. Os princípios do tratado determinam, dentre outros o respeito aos princípios da soberania dos recursos naturais, da soberania do Estado, da não ingerência, da autodeterminação dos povos, do direito ao desenvolvimento. Princípios que são, em sua maioria, originais da América Latina ou dos países em desenvolvimento.

Miyamoto (2004) apresenta que:

(...) os países da região assinaram a Declaração da Amazônia refutando qualquer ingerência externa, reafirmando os princípios da soberania sobre essa parte do mundo. Segundo o documento havia disposição pelos governos – membros do Tratado de Cooperação Amazônica de receber a colaboração não só de outros países, mas também de organizações internacionais para ajudar a implementar os projetos ali existentes. (MIYAMOTO, 2004, p. 95)

Segundo Rodrigues (2008, p. 16), a evolução do TCA pode ser vista em três fases distintas: (1) de 1978 a 1989: a fase defensivo-protetionista. Caracterizada pela clara intenção de demonstrar, para toda a comunidade internacional e seus representantes mais influentes, o exercício pleno e incontestável da soberania e do domínio sobre os destinos da Região Amazônica pelos países que a conformam. Essa primeira década foi marcada pela ausência de atividades significativas, pois os membros do TCA encontravam-se envolvidos em questões internas, referentes à transição democrática e a reformas políticas, o que prejudicou o avanço imediato dos projetos firmados em 1980; (2) de 1989 a 1994: a fase de incentivo e fortalecimento político – Reuniões de Presidentes marca a renovação do compromisso político assumido pelos países membros – firmou-se o conceito de desenvolvimento sustentável como senso comum entre os signatários do TCA, e as Comissões Especiais – Saúde, Infraestrutura, Educação e Turismo, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Assuntos Indígenas – ampliaram suas ações e iniciaram o estabelecimento de canais de cooperação entre os governos amazônicos, como também com agências



internacionais, aumentando a troca de experiência e captando apoio financeiro; e (3) de 1994 a 2002: fase de amadurecimento institucional. Esta fase coincide com a iniciativa de criação da Secretaria Permanente do TCA e sua transição para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

O frágil progresso do TCA mostrou a ausência de um espaço definido para consulta e a harmonização dos planos de desenvolvimento entre os Países Membros. Por isso e com a idéia de fortalecer os objetivos do Tratado em 1995, os oito países amazônicos decidiram criar a OTCA por meio de um Protocolo de Emenda ao TCA, aprovado em 14 de dezembro de 1998. Neste Protocolo se instaurou a Secretaria Permanente da Organização, que se estabeleceu em Brasília desde dezembro de 2002.

A criação da OTCA, e particularmente a Secretaria Permanente, em substituição das Secretarias *Pro Tempore*, representou um grande esforço por parte dos Países Membros que assim reconheceram a importância estratégica da Amazônia na geopolítica regional e mundial e concedeu maior importância na história da cooperação amazônica, representando um símbolo que estabelece a busca de uma nova gestão solidária e comum, que responda aos problemas e aos desafios do desenvolvimento sustentável da região. Serrano (2006) afirma que:

Pela própria concepção e pelos passos iniciais já dados, está destinada a representar papel de importância ímpar na região, neste continente sul-americano e no mundo inteiro dado a envergadura dos desafios propostos e a temática, os quais têm que ver com aspectos que são vitais para a sobrevivência da própria espécie humana no planeta. (SERRANO, 2006, p. 87)

A Secretaria Permanente da OTCA busca o fortalecimento e a implementação dos objetivos traçados na TCA, a fim de promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da região. Para isto, foi elaborado um Plano Estratégico de execução, previsto desde 2004 até 2012, onde se estabelece uma agenda comum para a Amazônia mediante planos bi-anuais (ARTEAGA, 2006, p. 94). No Plano, anuncia-se a visão da Organização, que é:

Uma organização fortalecida e reconhecida internacionalmente como foro político regional para contribuir com a integração e o desenvolvimento sustentável dos respectivos territórios amazônicos dos Países Membros, que complemente os esforços nacionais de gestão, ordenamento territorial, conservação e uso sustentável de seus recursos naturais, respeitando a soberania dos Estados e voltada a gerar benefícios mútuos para as partes, bem como criar melhores condições de vida pra suas diferentes populações, particularmente as amazônicas, com base no respeito aos



direitos e aspirações da sociedade em seu conjunto (OTCA, 2004, p. 19).

De igual maneira se incorpora a missão da OTCA, expressa da seguinte forma:

No marco dos princípios consagrados no Tratado e em cumprimento aos mandatos das diferentes instâncias, fortalecer ou criar os mecanismos e instrumentos técnicos e financeiros, bem como políticas comuns ou compatíveis para tornar efetivos os processos de integração e desenvolvimento sustentável regional, fomentando a ativa participação dos países e dos atores regionais e locais na formulação e execução dos diferentes planos, programas e projetos, assim como na equitativa distribuição dos benefícios gerados, favorecendo a construção de sinergia que aumentem a capacidade de negociação do conjunto dos países em diferentes cenários globais de negociação, dos temas de interesse regional (OTCA, 2004, p. 19).

O Plano Estratégico (OTCA, 2004) parte de uma matriz que propõe quatro eixos que orientam a organização no cumprimento de suas intenções; tais eixos são:

- a) Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis;
- b) Gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico;
- c) Integração e competitividade regional;
- d) Fortalecimento institucional.

Ademais destes eixos, no Plano Estratégico há também elementos transversais ou áreas programáticas que priorizam temas de especial atenção no trabalho da Organização, sem prejudicar a inclusão de outras temáticas. Sua execução nos respectivos territórios deve respeitar as referências e limites normativos aplicáveis por cada País Membro. Estas áreas programáticas foram definidas de acordo com a estrutura institucional da Organização – analisada no próximo capítulo – e identificadas com o objetivo de “construir consensos, tomar decisões estratégicas com visão regional e atuar coordenadamente em função do objetivo comum do desenvolvimento sustentável da Amazônia” (OTCA, 2004, p. 37). As áreas programáticas de caráter transversal são: água; florestas, solos e áreas naturais; diversidade biológica, biotecnologia e biocomércio; ordenamento territorial, assentamentos humanos e assuntos indígenas; infra-estrutura social: saúde e educação; e infra-estrutura de transporte, energia e comunicações.

Embora nascido sob a inspiração de uma consciência ecológica, no seu texto se vê mais preocupações desenvolvimentistas que preocupações com a conservação do meio ambiente. A grande maioria dos seus artigos



trata sobre a proteção dos recursos hídricos. A ênfase dos rios se justifica em razão da multiplicidade de funções que possuem no processo de desenvolvimento econômico e social da região amazônica. (SOUZA, 2007, p. 13)

A posição adotada desde a OTCA é que esta Organização deve constituir um espaço político de diálogo regional, para buscar consensos e convergências em temas de importância para o futuro da Amazônia (SERRANO, 2006, p. 86). Neste sentido, Serrano (2006) propõe que mediante a vontade política dos Presidentes dos Oito Países Membros, a região amazônica deve configurar-se como o melhor lugar para apoiar a integração da América do Sul. Dessa maneira, desde a primeira secretaria permanente da organização foi demonstrado particular empenho na construção da Comunidade Sul-americana de Nações, atual UNASUL, já que desde esta Secretaria afirmava-se que não seria possível alcançar a integração do subcontinente deixando de lado a região que representa mais de 40% do total do território sul-americano.

A dinâmica proposta sob o objetivo de desenvolvimento harmônico da região amazônica envolveria elevados custos, que os países individualmente não poderiam arcar, desta maneira, “o padrão de integração da OTCA gira ao redor da cooperação funcional e da conjugação de decisões que tratam de interesses comuns” (COSTA-FILHO, 2002, p. 02). Neste sentido, a contribuição da OTCA para a integração da América do Sul – que avança sob a influência da CAN e do Mercosul – dar-se-á por meio da consolidação de instrumentos de cooperação entre os Países Membros em torno da gestão e do desenvolvimento sustentável da Amazônia.

De outra parte, existem vários projetos nacionais que mostram a importância que os Países Membros dão à região amazônica, e é de se esperar que seja do interesse da totalidade dos integrantes da OTCA. Um destes projetos é o “Sistema de Proteção da Amazônia” (SIPAN), desenvolvido pelo Brasil, iniciativa que responde de maneira frontal ao desafio da internacionalização da Amazônia e cumpre com o objetivo de defesa da soberania da região. O SIPAN foi criado para gerar conhecimento e integrar informações atualizadas para coordenar, planejar e articular ações do governo do Brasil sobre a Amazônia Legal, com a finalidade de alcançar a inclusão social, a proteção e o desenvolvimento sustentável da região. Este sistema desenvolve seus recursos tecnológicos por meio do “Sistema de Vigilância da Amazônia” (SIVAM), e como objetivo o controle, a fiscalização e a vigilância permanente da Amazônia Legal, fazendo uso da mais alta tecnologia – sensores de monitoramento ambiental, radares, satélites, sistemas aéreos de monitoramento, entre outros – para gerar informação que permita evitar ações ilegais de



madeireiros, garimpeiros, narcotraficantes e em geral evitar outras atividades ilícitas na região.

Considerações Finais

Diante disto se demonstra a função importante da OTCA, organização internacional que conta com a presença de oito países da América do Sul, entre eles, Guiana e Suriname, que não faziam parte do Mercosul e nem da CAN. Isto representa uma das potencialidades que a Organização tem frente ao progresso de integração sul-americano.

Falar de integração na região Amazônica significa colocar-se de frente à uma realidade de alta complexidade, sobretudo no que se refere às relações e integrações da sociedade e à composição político institucional amazônico. (SERRANO, 2006, p. 99)

Com os objetivos da integração sem prender a integridade das autonomias e jurisdições nacionais, a OTCA tem um grande desafio na construção de uma identidade coletiva amazônica, que de alguma maneira revitaliza as fronteiras, para que se entenda e se trate a Amazônia como uma única região da América do Sul, formada por um conjunto de países. Isto está se consolidando por meio da participação da Organização em foros internacionais ou em negociações globais.

(...) o desafio é enorme, a OTCA tem uma visão larga, que até se poderia assimilar à metáfora do guarda-chuva: dá abrigo em seu seio a inquietudes, sugestões e propostas, mas também atua como antena para atrair cooperação internacional e projetos pertinentes, ao mesmo tempo em que aspira a converter-se numa espécie de farol que orienta a mobilização da região. (SERRANO, 2006, p. 100)

A proposta da integração sub-regional, de uma gestão integrada dos recursos naturais e da promoção do desenvolvimento sustentável, fundamentalmente requer o envolvimento de todos os países amazônicos, sem deixar de lado as ONGs e a cooperação internacional em geral, com os quais é necessário manter um diálogo permanente e fluido. É por isto que a OTCA, desde a sua criação, tem buscado alianças estratégicas, que ajudam a cumprir os objetivos e metas propostas pela Organização. Desta forma, espera-se maior ganho de visibilidade e reconhecimento institucional, convertendo a OTCA em uma organização de referência regional obrigatória para o desenvolvimento e financiamento das atividades organizacionais e de cooperação, assim como das ONGs.



Referências Bibliográficas

COSTA-FILHO, Alfredo. **A Amazônia às Vésperas da OTCA**. Brasília: MRE, 2002.

FREIRE, Cristiniana; TORQUATO, Carla; COSTA, José. **Juridificação Internacional: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica em Face dos Desafios Ambientais Internacionais**. In: XV CONPEDI. Manaus, 2006.

ISHIDA, Eduardo. **Política de Segurança Integrada da Amazônia: Utopia ou Realidade?**. In: Colóquio: Amazônia e o Pacífico Sul-Americano. São Paulo, 2007.

MIYAMOTO, Shiguenoli. América Latina: Velhos e Novos Problemas. In.: RODRIGUES, Thiago (Org.). **Política e Conflitos Internacionais**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

OTCA. **Plano Estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2004-2012)**. Brasília: OTCA, 2004.

RODRIGUES, Alessandra Mahé Costa. **A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como Conseqüência de um Direito Internacional Latino Americano**. In: ILSA - Conference Brasil. Belo Horizonte: GEDI, 2008.

SERRANO, Rosália Arteaga. **A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA): Um Desafio Permanente**. DEP: Diplomacia, Estratégia e Política – nº 04, Abril/Junho, 2006. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, p. 86 – 100.

SOLA, Fernanda; COSTA, Luís Carlos; SILVA, Solange Teles; COSTA, José Augusto Fontoura. **Responsabilidade Civil Ambiental nos Países Integrantes do Tratado de Cooperação Amazônica**. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI. Manaus: Boiteux, 2007.

SOUZA, Sofia Caroline de Castro. **Conhecimento Tradicional Associado e Soberania Compartilhada**. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI. Manaus: Boiteux, 2007.

Tratado de Cooperação Amazônica, 1978. Disponível em:
<<<http://www2.mre.gov.br/dai/tca.htm>>>. Acessado em: 20 de fevereiro de 2011.