



UFRR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS

JANAINA ROSA LIRA

**ÁGUAS DA PAN-AMAZÔNIA: A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM  
TEMPOS DE ESCASSEZ (1970-2012)**

Boa Vista, RR  
2014

JANAINA ROSA LIRA

**ÁGUAS DA PAN-AMAZÔNIA: A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM  
TEMPOS DE ESCASSEZ (1970-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Sociedade e Fronteiras, na área de concentração Sociedade e Fronteiras na Amazônia.

Orientador: Prof. Dr. Américo Alves de Lyra Junior.

Boa Vista, RR  
2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

L768a Lira, Janaina Rosa.  
Águas da Pan-Amazônia: a gestão de recursos hídricos em  
tempos de escassez (1970-2012) / Janaina Rosa Lira. – Boa Vista,  
2014.  
82f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Américo Alves de Lyra Junior.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Roraima,  
Área de Concentração Sociedade e Fronteiras na Amazônia.

1 – Recursos hídricos. 2 – OTCA. 3 – Bacia do rio Amazonas  
I - Título. II – Lyra Junior, Américo Alves de (orientador).

CDU – 556 ((811.4))

JANAINA ROSA LIRA

**ÁGUAS DA PAN-AMAZÔNIA: A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM  
TEMPOS DE ESCASSEZ (1970-2012)**

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF), da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Área de concentração: Sociedade e Fronteiras na Amazônia. Defendida em 26 de agosto de 2014 e avaliada pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Américo Alves de Lyra Junior  
Orientador / Curso de Relações Internacionais - UFRR

---

Profa. Dra. Maria das Graças Santos Dias Magalhães  
Curso de História - UFRR

---

Profa. Dra. Adriana Iop Bellintani  
Curso de Relações Internacionais - UFRR

Aos meus pais e aos meus irmãos,  
Juliana e Julio, pelo amor e apoio  
recebidos.

A minha madrinha, pelo carinho e  
compreensão.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela força e equilíbrio que a mim concedeu.

Ao meu orientador, em especial, Prof. Dr. Américo de Lyra, que tanto me incentivou e me ensinou durante os anos que trabalhamos em conjunto. Agradeço ainda a paciência, a compreensão e a amizade.

A minha amada família, que me compreendeu e me apoiou em todos os momentos dessa jornada.

A Profa. Dóris Sayago que tão atenciosamente me orientou durante a pesquisa de campo.

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica pela gentil recepção e contribuição por meio das entrevistas e cessão de materiais.

Aos colegas de turma do Mestrado, pelas ricas discussões e generosas contribuições.

A minha querida amiga Izaulina Lourenço, a Iza, por suas orações, seu ombro amigo e imensa paciência.

Aos meus colegas de trabalho, pelo enorme apoio que recebi na fase final do Mestrado.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a composição desta dissertação.

As águas transfronteiriças estendem a interdependência hidrológica para além das fronteiras nacionais, ligando consumidores de diferentes países dentro de um sistema partilhado. Gerir essa interdependência constitui um dos grandes desafios de desenvolvimento humano que a comunidade internacional enfrenta.

(PNUD, 2006)

## RESUMO

As mudanças ocorridas no cenário internacional durante a segunda metade do século XX possibilitaram um reordenamento na configuração da agenda internacional, na qual foram incluídos novos temas, entre eles, o meio ambiente, o qual adquiriu destaque político, econômico e acadêmico. As discussões ambientais em âmbito nacional iniciaram-se na década de 1960 e tomaram proporções internacionais nos anos de 1970, que se traduziram em importantes encontros como as Conferências de Estocolmo, de Joanesburgo e do Rio de Janeiro, nos quais eram debatidas questões relevantes, direcionando o foco para a Pan-Amazônia, em virtude de sua riqueza natural. Considerando que a questão hídrica, dentro da temática do meio ambiente, tornou-se um assunto de relevância política e o fato da Pan-Amazônia possuir a maior Bacia hidrográfica do mundo levaram ao delineamento do objeto desta pesquisa, a qual tem por fim investigar, a partir do contexto da escassez de recursos hídricos, os esforços existentes no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para o gerenciamento das águas da Bacia do rio Amazonas.

**Palavras-chaves:** Recursos hídricos. OTCA. Bacia do rio Amazonas.

## RESUMÉN

Los cambios en el escenario internacional durante la segunda mitad del siglo XX hicieron posible una reorganización en la configuración de la agenda internacional. En esta, se incluyeron nuevos temas, entre ellos, el medio ambiente, que adquirió gran foco en los medios académicos, políticos y económicos. Discusiones ambientales a nivel nacional se iniciaron en la década de 1960 y tomaron proporciones internacionales en la década de 1970, lo que llevó a las principales reuniones como la Conferencia de Estocolmo, Johannesburgo y Río de Janeiro, donde se discutieron temas relevantes, dirigiendo el foco a la Pan-Amazonia, debido a su riqueza natural. Considerando que el problema del agua, en el tema del medio ambiente, se ha convertido en una cuestión de gran importancia política y el hecho de que la Pan-Amazonia posee la mayor cuenca hidrográfica del mundo llevaron a la delimitación del objeto de esta investigación, que tiene como objetivo investigar, desde el contexto de los recursos hídricos escasos, los esfuerzos ya existentes dentro de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) para la gestión de las aguas de la cuenca del río Amazonas.

**Palabras claves:** Recursos hídricos. OTCA. Cuenca Amazónica.

## ABSTRACT

Changes in the international scenes during the second half of the twentieth century made possible a reorganization in the setting of the international agenda, in which new topics were included, among them, the environment, which acquired political, economic and academic prominence. Environmental discussion at the national level began in the 1960s and took international proportions in the 1970s, which led to major gatherings such as the Conference of Stockholm, Johannesburg and Rio de Janeiro, in which relevant issues were discussed, directing focus to the Pan-Amazon, by virtue of its natural wealth. Whereas the water issue, within the theme of the environment, has become a matter of policy relevance and the fact that the Pan-Amazon has the largest drainage basin in the world, led to the delineation of the object of this research, which aims to investigate from the context of scarce water resources, existing efforts within the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) for the management of waters of the Amazon River Basin.

**Keywords:** Water resources. ACTO. Amazon River Basin.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição dos recursos hídricos no mundo .....	16
Figura 2 - Distribuição geográfica dos recursos hídricos .....	17
Figura 3 - Bacias Hidrográficas Internacionais .....	18
Figura 4 - Disponibilidade de recursos hídricos versus população .....	20
Figura 5 - Bacias Hidrográficas com Rios Fronteiriços e Transfronteiriços .....	22
Figura 6 - Bacia hidrográfica do rio Amazonas .....	36
Figura 7 - Estrutura da Secretaria Permanente da OTCA .....	54
Figura 8 - Matriz Lógica do Plano Estratégico da OTCA .....	56
Figura 9 - Matriz Lógica da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica da OTCA .....	59
Figura 10 - Resumo das deliberações sobre recursos hídricos nas Reuniões de Ministros .....	64

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>AS ÁGUAS SOB UMA VISÃO INTERNACIONAL</b> .....	<b>14</b>
2.1	ÁGUA: O OURO AZUL DO PLANETA .....	15
2.2	RECURSOS HÍDRICOS: ESCASSEZ E DESAFIOS .....	19
2.3	"ADMIRÁVEL MUNDO NOVO": A PERCEPÇÃO DE UMA NOVA PAUTA .....	25
<b>2.3.1</b>	<b>As Conferências Internacionais das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente</b> .....	<b>30</b>
2.3.1.1	Estocolmo .....	30
2.3.1.2	Rio .....	31
2.3.1.3	Cúpula de Joanesburgo .....	32
2.3.1.4	Rio +20 .....	33
2.4	MEIO AMBIENTE, GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E BACIA AMAZÔNICA .....	35
<b>3</b>	<b>LOCAL/GLOBAL: ESPAÇOS NACIONAIS E PROBLEMAS MUNDIAIS</b> .....	<b>37</b>
3.1	PERCEPÇÕES DE UM NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL: ANOS 1990 E 2000 .....	42
3.2	A AMAZÔNIA E A GLOBALIZAÇÃO .....	45
3.3	DO TCA A OTCA .....	49
<b>4</b>	<b>OS RECURSOS HÍDRICOS E OS ESFORÇOS DA OTCA PARA O SEU GERENCIAMENTO</b> .....	<b>60</b>
4.1	O TCA E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PAN-AMAZÔNIA .....	61
4.2	O PROJETO GEF-AMAZONAS .....	68
4.3	A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS AMAZÔNICOS EM UM CONTEXTO DE ESCASSEZ .....	72
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>75</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>77</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O fim do sistema bipolar, a emergência de novos atores e o fortalecimento dos processos de globalização foram alguns dos fatores que influenciaram a ocorrência de reconfigurações na cena internacional. Como resultado disso, novas realidades e interesses tornaram-se mais visíveis, influenciando, assim, a diversificação dos temas da pauta internacional.

Nesse contexto, a deterioração dos recursos naturais e suas consequências passaram a exigir reflexões e discussões, as quais, primeiramente, surgiram no âmbito nacional dos países desenvolvidos durante os anos de 1960. Já na década seguinte, tais reflexões e discussões alcançaram proporções internacionais, que resultaram em importantes eventos - Estocolmo, Joanesburgo e Rio de Janeiro - promovidos com a finalidade de se obter alternativas para as questões apresentadas.

Sobre os recursos hídricos, a preocupação com a variação da disponibilidade de água doce no mundo, influenciada pelas mudanças climáticas e os impactos resultantes das ações antrópicas direcionaram os debates em busca das soluções. Isso justifica-se pelo fato de que a água doce é apenas 2,5% do total das fontes hídricas existentes no Planeta e a parcela consumível, ou seja, potável, é menor ainda, o que leva a projeção de possíveis quadros de estresse ou escassez hídrica.

Sendo a maior bacia hidrográfica do globo terrestre, a Bacia Amazônica ganhou destaque em meio as discussões sobre os recursos hídricos. O destaque deu-se em virtude de sua larga disponibilidade hídrica e impressionante quantidade de ecossistemas. A Bacia Amazônica tem, aproximadamente, cerca de 6.400.000 km<sup>2</sup> de extensão compartilhados entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela. Além desses, possui fortes influências ecológicas no Suriname e na Guiana Francesa, departamento ultramarino francês (YAHN FILHO, 2005; MARTÍNEZ, 2012).

Foi reconhecendo essa importância estratégica e de toda a Pan-Amazônia<sup>1</sup> que, 1978, os países amazônicos assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica

---

<sup>1</sup> Refere-se à totalidade do espaço territorial compartilhado pelos oito Estados Amazônicos (Bolívia, Brasil, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e o Departamento Ultramarino Francês. Assim como Pan-Amazônia, várias outras denominações podem ser encontradas em obras de pesquisadores sobre a região com a mesma definição, a saber: Grande Amazônia, Amazônia Continental, Amazônia Sul Americana e Amazônia Internacional.

(TCA). Este instrumento jurídico teve por finalidade a promoção do desenvolvimento harmônico e integrado da bacia amazônica com vistas a melhorar as condições de vida dos povos amazônicos, além de estimular o crescimento econômico sustentável. Em virtude de sua natureza política, o TCA não incluiu a Guiana Francesa, pois seu objetivo era proporcionar a garantia absoluta da soberania amazônica aos seus membros. Em 2002, o Tratado modificou seu status e tornou-se Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o que lhe conferiu personalidade jurídica e autonomia para negociações e execuções de ações e projetos.

Sabendo que a OTCA visa a cooperação regional e que é necessário um gerenciamento dos recursos hídricos amazônicos, surgiu a seguinte questão norteadora desta pesquisa: a partir do contexto da escassez de recursos hídricos, existem esforços no âmbito da OTCA para o gerenciamento das águas da bacia do rio Amazonas?

A partir dessa proposição buscou-se responder os seguintes objetivos: a) observar os princípios que norteiam os esforços acerca do gerenciamento da bacia do rio Amazonas na esfera da OTCA; b) investigar as estratégias utilizadas pela OTCA para se chegar a uma proposta de gerenciamento compartilhado e c) conjecturar as tendências futuras da OTCA acerca do gerenciamento de recursos hídricos da bacia do rio Amazonas.

Com base em um estudo exploratório, utilizou-se, para responder a proposta e os objetivos específicos da pesquisa, de dados obtidos por meio da análise das atas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores dos países membros da OTCA, de materiais e relatórios diagnóstico do Projeto GEF-Amazonas e de revisão bibliográfica de produções acadêmicas pertinentes ao assunto .

Objetivando responder todas essas questões, a pesquisa foi organizada em três sessões. A primeira visa demonstrar a relevância dos recursos hídricos aos seres vivos e as consequências resultantes do modo de vida moderno, as quais incentivaram uma série de debates na esfera internacional que ampliaram o foco na Pan-Amazônia.

A segunda sessão busca compreender a relação local/global a partir do processo de globalização, bem como pela lógica da regionalização. Evidencia ainda tal processo no âmbito da América do Sul, o qual implicou na criação de organizações internacionais, dentre elas a OTCA.

E por fim, na terceira sessão, tem-se por intuito a análise dos documentos pesquisados e a exposição dos resultados de forma a responder a já referida proposição.

## 2 AS ÁGUAS SOB UMA VISÃO INTERNACIONAL

Desde as origens, a água é de fundamental importância para a existência e manutenção do ciclo de vida de todos os seres vivos. Por milhares de anos, a espécie humana desenvolveu-se com base nesse bem natural tão essencial, cuja importância teve relevante influência sobre aspectos históricos, culturais, econômicos, sociais e políticos das sociedades. É considerando esses aspectos que observa-se, ao longo da história, uma modificação na relação entre o homem e o meio ambiente, o que, conseqüentemente, envolve as fontes hídricas existentes.

No princípio, a interação do homem com a natureza era voltada a subsistência. No entanto, a partir da descoberta das inúmeras possibilidades de utilização da água, a referida relação foi se alterando nos últimos séculos. Desse modo, as mais variadas fontes de água, como mares, rios, lagos e outras, passaram a ser utilizadas de inúmeras formas pelo homem, principalmente aquelas que permitiam, de alguma forma, a produção de capital financeiro.

A água deixou de ser um simples bem natural para se tornar um recurso hídrico, que passou a ser utilizado sem qualquer avaliação das possíveis ou efetivas conseqüências ambientais. Outro ponto interessante a ser levado em conta para o entendimento das ações antrópicas relativas ao consumo da água é o falso pensamento de que esse recurso é inesgotável, já que parte significativa da Terra é coberta por fontes hídricas.

Por conta do interesse pelas potencialidades provenientes dos recursos hídricos, estudos mais direcionados passaram a ser estimulados com o intuito de satisfazer interesses econômicos e estratégicos. Como resultado dessas pesquisas, evidenciou-se, principalmente no último século, não só as possíveis formas de exploração comercial, mas também os danos ambientais e os drásticos impactos aos recursos hídricos ocasionados pelo uso indiscriminado do ser humano. Tais descobertas despertaram preocupação em pesquisadores e instituições que se engajaram para que o tema fosse discutido mais intensamente.

É nesse mesmo período, mais especificamente o pós segunda guerra mundial, que ocorria um reordenamento do sistema internacional em virtude dos delineamentos adquiridos no fim do século XIX e primeira metade do século XX. Essa reestruturação deu lugar ao surgimento de novos atores e temas internacionais que até os dias de hoje continuam protagonizando discussões no cenário mundial.

Foi dentro desse contexto que grupos de estudiosos e Instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU) insistiram e inseriram diversos tópicos relacionados ao meio ambiente nas agendas internas dos Estados e na pauta internacional. No que diz respeito aos recursos hídricos, tópicos importantes como governança, escassez, conflitos, desastres ambientais entre outros foram debatidos.

A Pan-Amazônia, em meio as discussões sobre temas ambientais, obteve especial destaque. Isso justifica-se por se tratar de uma região rica em capital natural<sup>2</sup>, o que desperta a cobiça internacional. Além disso, a região apresentava, e ainda apresenta, uma série de problemas que necessitavam de atenção, como: desmatamento, questões indígenas, ilícitos transnacionais, entre outros. Em termos de recursos hídricos, a Pan-Amazônia é detentora do maior sistema hidrológico do mundo: a bacia Amazônica.

A bacia Amazônica possui, aproximadamente, 6.400.000 Km<sup>2</sup> de área e dispõe da maior reserva de água doce do mundo. Seu delineamento na América do Sul contempla Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela. Ademais, suas influências ecológicas alcançam o Suriname e a Guiana francesa. Em sua formação geográfica, possui o rio mais extenso do mundo, o rio Amazonas, conta com cerca de duzentos afluentes principais, ao tempo que é alimentada por mais de mil rios tributários. Dada essa significativa proporção, a bacia Amazônica é considerada a mais importante bacia transnacional (MARTÍNEZ, 2012).

Por possuir valor inestimável e caráter estratégico extremamente relevante em virtude dos apontamentos já citados, é preocupante a inexistência de um marco regulatório para o gerenciamento sustentável dos recursos hídricos da região (MARTÍNEZ, 2012).

## 2.1 ÁGUA: O OURO AZUL DO PLANETA

O Planeta Terra possui 3/4 de sua superfície submersos em água. Em números, isso corresponde a 1,4 bilhão de Km<sup>3</sup>, aproximadamente. Desse volume total, 97,5% corresponde à água salgada dos mares e oceanos. Os 2,5% restantes são referentes aos reservatórios de água doce, dos quais somente 1/3 está

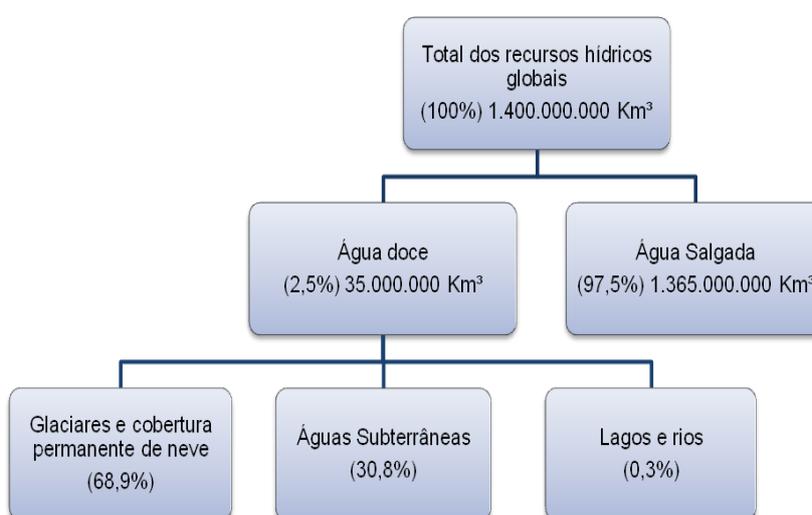
---

<sup>2</sup> Termo utilizado pela autora Bertha Becker no livro *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio* (2009) para se referir aos recursos naturais quando vistos como bens, ou matérias-primas, voltados aos meios de produção com fins lucrativos.

disponível ao consumo humano (QUEIROZ, 2012). Segundo Solange Silva (2003), esses dados remetem ao quantitativo total de água do Planeta que há 500 milhões de anos permanece inalterado, variando apenas o volume de água nos reservatórios individuais.

Desse modo, a distribuição dos recursos hídrico globais é demonstrada da seguinte forma:

Figura 1 - Distribuição dos recursos hídricos no mundo

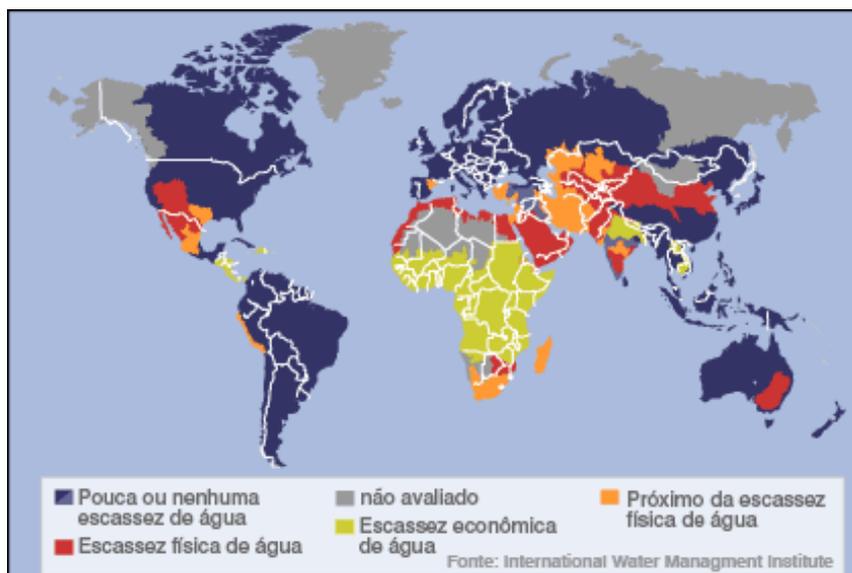


Fonte: QUEIROZ, 2012.

Como indicado, uma pequena proporção do quantitativo total de água doce disponível na superfície terrestre ao consumo humano está alocada em fontes de fácil acesso (riachos, lagos, rios...). As demais fontes, encontradas em regiões glaciares e em subsolos, exigem muitos esforços e elevados custos para sua obtenção.

Além da observada escassez da água, vale pontuar, conforme ilustração abaixo, que a distribuição geográfica da água mostra-se fortemente desigual no mundo.

Figura 2 - Distribuição geográfica dos recursos hídricos



Fonte: INTERNATIONAL WATER MANAGMENT INSTITUTE (IWMI).

A má distribuição espacial dos recursos hídricos deve-se ao ciclo hidrológico. Este é o elemento-chave para a compreensão da proporção, distribuição e disponibilidade de água pelo Planeta. Segundo Tundisi,

O ciclo hidrológico opera em função da energia solar que produz evaporação dos oceanos e dos efeitos dos ventos, que transportam vapor d'água acumulado para os continentes. A velocidade do ciclo hidrológico variou de uma era geológica a outra, bem como a proporção de águas doces e águas marinhas (2003, p. 1).

Tundisi ainda diz que:

As características do ciclo hidrológico não são homogêneas, daí a distribuição desigual da água no planeta. Há 26 países com escassez de água e pelo menos 4 países (Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Ilhas Bahamas, Faixa de Gaza – território palestino) com extrema escassez de água (entre 10 e 66 m<sup>3</sup>/habitante) (2003, p. 1).

Sendo assim, boa parte dos recursos hídricos consumíveis estão concentrados em alguns poucos países.

Outro ponto importante a ser pensado nesse cenário é que as águas, em geral, possuem uma característica transfronteiriça, ou seja, se estendem para além das fronteiras dos Estados dentro de um sistema partilhado, o que cria uma interdependência hidrológica. A figura abaixo demonstra exemplos desse compartilhamento:

Figura 3 - Bacias hidrográficas Internacionais

Bacia Fluvial	Número de países dependentes desta bacia	Países dependentes desta bacia
Danúbio	19	Albânia, Alemanha, Áustria, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Itália, Macedônia, Moldávia, Montenegro, Polónia, República Checa, Roménia, Sérvia, Suíça, Ucrânia
Congo	13	Angola, Burundi, Camarões, Congo, Gabão, Malawi, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Sudão, Tanzânia, Uganda, Zâmbia
Nilo	11	Burundi, Egipto, Eritreia, Etiópia, Quênia, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Sudão, Tanzânia, Uganda
Níger	11	Argélia, Benim, Burquina Faso, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Guiné, Mali, Níger, Nigéria, Serra Leoa
Amazonas	9	Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname, Venezuela
Reno	9	Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Itália, Listenstaine, Luxemburgo, Países Baixos, Suíça
Zambeze	9	Angola, Botsuana, Malawi, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabué
Lago Chade	8	Argélia, Camarões, Chade, Líbia, Níger, Nigéria, República Centro-Africana, Sudão
Mar de Aral	8	Afeganistão, China, Cazaquistão, Paquistão, Quirguizistão, Tajiquistão, Turquemenistão, Usbequistão
Jordão	6	Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Síria, Territórios Ocupados da Palestina
Mekong	6	Camboja, China, Mianmar, República Democrática Popular do Laos, Tailândia, Vietname
Volta	6	Benim, Burquina Faso, Costa do Marfim, Gana, Mali, Togo
Ganges-Brahmaputra-Meghna	6	Bangladeche, Butão, China, Índia, Mianmar, Nepal
Tigre-Eufrates	6	Arábia Saudita, Irão, Iraque, Jordânia, Síria, Turquia
Tarim	5 (+1)	Afeganistão, China, território chinês reclamado pela Índia, Paquistão, Quirguizistão, Tajiquistão
Indus	5	Afeganistão, China, Índia, Nepal, Paquistão
Neman	5	Bielorrússia, Letónia, Lituânia, Polónia, Rússia
Vístula	5	Bielorrússia, Eslováquia, Polónia, República Checa, Ucrânia
La Plata	5	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai

Fonte: PNUD, 2006.

O compartilhamento de águas transfronteiriças pode acarretar relações conflituosas na medida em que as ações de um país podem comprometer os interesses de seus vizinhos. Assim sendo, é importante estimular a cooperação entre os Estados para gerir a interdependência hidrológica entre os países.

## 2.2 RECURSOS HÍDRICOS: ESCASSEZ E DESAFIOS

Um dos maiores desafios do desenvolvimento econômico, com o qual a comunidade internacional se depara no início do século XXI é fornecer acesso universal à água. O acesso restrito a esse recurso significa um entrave ao crescimento econômico, o que, conseqüentemente, significa fonte de profundas desigualdades. Nesse ponto, deve-se dizer que a interação entre a insegurança da água e a pobreza levaria vários países a prejuízos incalculáveis.

A solução moral, ética e normativa para alterar esta situação seria o reconhecimento de que a água potável é um direito humano. Este recurso constitui o ponto crucial da interdependência humana de qualquer país e é um recurso de extrema importância à agricultura, indústria, consumidores domésticos e meio ambiente (PNUD, 2006).

É importante ressaltar que os recursos hídricos disponíveis ao consumo ainda sofrem degradação, a qual é resultante, em sua maioria, da atividade humana. Algumas dessas atividades, segundo Tundisi (2006), são: produção agrícola, abastecimento público, produção de hidroeletricidade, recreação, turismo, pesca, aquicultura, transporte e navegação, mineração e usos estéticos.

Tudo isso nos leva a refletir a questão prática do consumo, que conseqüentemente leva em consideração o relevante aumento da população do mundo. Para exemplificar tal afirmação, tem a seguinte relação preocupante: enquanto um cidadão dos Estados Unidos tem acesso a 450 litros de água por dia, um habitante da região rural de Madagascar tem acesso apenas a 10 litros ao dia. O que é pior é que existe a estimativa de que cerca 1,5 bilhão de pessoas em todo o mundo já não têm acesso à água potável (ARAGÓN; CLÜSENER-GODT, 2003). De acordo com a figura abaixo é possível verificar a relação entre a disponibilidade global de água e a população nos diversos continentes:

Figura 4 - Disponibilidade de recursos hídricos versus população



Fonte: UNESCO, 2003.

Nesse ponto, é fundamental identificar as políticas adotadas na gestão dos recursos hídricos, já que se procura prevenir um problema que se coloca como um dos mais preocupantes para os organismos mundiais e os governos nacionais: a escassez da água. Ressalta-se que tal quadro leva alguns autores e analistas a desenharem situações de grandes conflitos, sejam eles gerados por motivos político, econômico ou social. Por outro lado, sendo o conflito algo incerto, é mais interessante investir na cooperação. Esta pode se traduzir em processos de integração que se convertem em estratégias geopolíticas importantes (BECKER, 2003).

A água é diferente de outros recursos escassos em aspectos importantes. Ela serve de alicerce a aspectos da sociedade humana que vão desde a ecologia à agricultura e à indústria — e não tem substitutos conhecidos. Tal como o ar que respiramos, ela é fundamental para a vida. Também é parte integrante dos sistemas de produção geradores da riqueza e do bem-estar. Dado que a água é um recurso circulante e não uma entidade estática, o seu uso num determinado local é afetado pelo uso que dela fazem em outros lugares, incluindo outros países. Ao contrário do petróleo ou do carvão, a água não pode ser canalizada para um único propósito — ou no caso das águas transfronteiriças, para um único país. A forma como cada país utiliza a água produz efeitos nos outros países, geralmente através de um de três

mecanismos:

- Competição por uma fonte de água finita. Quando os países dependem da mesma fonte de água para proteger o seu meio ambiente, sustentar a subsistência das populações e gerar crescimento econômico, as águas transfronteiriças tornam-se elos de ligação entre os respectivos cidadãos e meio ambiente. O consumo num local restringe as disponibilidades em outro;

- Impacto na qualidade da água. A forma como um país utiliza a água afeta diretamente o meio ambiente e a qualidade da água que chega a outro país. A construção descontrolada de barragens pode provocar uma maior deposição de sedimentos nos reservatórios, impedindo esses sedimentos enriquecidos de chegarem às planícies das zonas mais baixas. Da mesma forma, os rios podem transportar a poluição industrial ou humana para outros povos e países.

- Periodicidade dos fluxos aquáticos. Quando e em que quantidade a água é libertada pelos consumidores situados a montante<sup>3</sup> tem implicações cruciais a jusante<sup>4</sup>. Por exemplo, os consumidores agrícolas de um país situado a jusante poderão precisar de água para irrigação ao mesmo tempo que um outro país situado a montante precisa dela para produzir energia hidroelétrica.

A água partilhada constitui uma vertente cada vez mais importante da geografia humana e do panorama político. Os rios, lagos, aquíferos e zonas úmidas internacionais mantêm ligadas entre si as pessoas que estão separadas por fronteiras internacionais. Esta água partilhada constitui a base de sustentação da interdependência hidrológica de milhões de pessoas.

As bacias hidrográficas internacionais — represas ou reservas, incluindo lagos e lençóis de água subterrânea pouco profundos, partilhados por mais de um país — cobrem quase metade da superfície terrestre da Terra. Duas em cada cinco pessoas no mundo vivem atualmente nestas bacias hidrográficas, que também são responsáveis por 60% do total de caudais fluviais. O número de bacias hidrográficas partilhadas tem vindo a crescer, em grande medida devido ao desmembramento da antiga União Soviética e da antiga Iugoslávia. Em 1978, havia 214 bacias hidrográficas internacionais. Hoje, existem 263. A profunda interdependência que estes números sugerem fica patente na quantidade de países situados em bacias hidrográficas partilhadas, 145 ao todo, englobando mais de 90% da população

---

<sup>3</sup> No sentido contrário ao da corrente de um curso d'água.

<sup>4</sup> No sentido da corrente de um curso d'água.

mundial.

O Brasil também é um país inserido nessa configuração. Cerca de 60% do território nacional estão inseridos em bacias hidrográficas compartilhadas com seus vizinhos, conforme é possível verificar na figura abaixo:

Figura 5 - Bacias Hidrográficas com Rios Fronteiriços e Transfronteiriços



Fonte: BRASIL, 2013.

Os governos podem escolher entre cooperar ou não cooperar na gestão das águas transfronteiriças. Seja qual for a decisão, os rios e outros sistemas hídricos transfronteiriços ligam os países através de acordos de partilha de recursos ambientais que determinam as oportunidades de sustento das respectivas populações. O consumo de água a montante determina as opções a jusante em termos de gestão de água, criando o cenário para a disputa ou para a cooperação.

A distribuição de água entre os consumidores constitui uma tarefa delicada em qualquer país. Se a esse dilema juntarmos o problema das fronteiras nacionais, a governança complica-se ainda mais, sobretudo quando a competição pela água está se intensificando. Em teoria, a solução ideal seria fazer uma gestão integrada da água em toda a bacia hidrográfica, cabendo aos países comercializarem entre si os recursos agrícolas, a energia hidroelétrica e outros serviços, de acordo com as

vantagens comparativas do consumo de água de cada um.

Na prática, não existem instituições que resolvam as divergências e coordenem a partilha de recursos na maioria das bacias fluviais. É certo lembrar que fatores como a confiança ou as preocupações estratégicas têm um peso considerável nas políticas governamentais. A partilha de bacias hidrográficas, nos fornece apenas um retrato parcial da interdependência. Os países não apresentam todos o mesmo grau de interdependência dos sistemas partilhados. Em alguns casos, os estados que representam uma pequena parcela da bacia em termos geográficos, revelam-se altamente dependentes.

A maioria das pessoas não podem imaginar as consequências para a Humanidade da interdependência hidrológica que condiciona os países. E no entanto, isto faz parte de uma realidade que determina as nossas vidas e oportunidades.

Segundo Tundisi (2008), em amplo contexto social, econômico ou ambiental deste século, problemas como intensa urbanização, estresse hídrico<sup>5</sup>, infraestrutura, mudanças climáticas que afetam os recursos de água e a falta de articulação de governos para ações consistentes são as causas principais para a “crise da água”. Ainda deve-se dizer que esses problemas podem se apresentar em qualquer âmbito – local, regional, continental ou planetário – e contribuir ou agravar outras situações como: aumento de cursos hídricos contaminados, alteração de mananciais e contaminação da população por meio de consumo de água imprópria. Todo esse quadro criou a necessidade de se pensar a gestão dos recursos disponíveis.

A dependência de águas vindas do exterior constitui um dos vínculos óbvios entre os recursos hídricos e o desenvolvimento humano. Os governos e a maioria das pessoas encaram a água que circula no interior do seu país como um recurso nacional. Do ponto de vista legal e constitucional, até podem ter razão. Mas muito daquilo que é entendido como “água nacional” é, na realidade, água partilhada.

No interior de cada país, o consumo de água é regulado por instituições, leis e normas elaboradas por meio de processos políticos de diversos graus de transparência. As instituições, leis e normas para regulação dos recursos hídricos que atravessam as fronteiras já são menos definidas.

---

<sup>5</sup> É o nome dado a uma situação em que a procura de água por habitante (H<sub>2</sub>O/h) é maior que a capacidade de oferta de um corpo hídrico. É também quando uma pessoa tem menos de 1000 m<sup>3</sup> de água. Ou seja, quando não há água suficiente para abastecer a população, isto é, quando não existe água suficiente para satisfazer as necessidades de cada um.

Uma das mais importantes facetas da gestão dos recursos hídricos transfronteiriços é a soberania dos estados. Nas disputas relacionadas com os rios que partilham com o México, os Estados Unidos adotaram, em 1895, a Doutrina Harmon. Sendo um modelo de soberania absolutista, a Doutrina Harmon defende que, na ausência de legislação contrária, os estados deverão ser livres de usar os recursos hídricos sob a sua jurisdição sem terem em conta os efeitos produzidos além das fronteiras. A legislação nacional de muitos países ainda conserva variantes desta forma de encarar a questão.

Essa foi uma das soluções adotadas em conflitos que envolvem recursos hídricos. No que tangem à bacia amazônica, acredita-se que há mecanismos já existente para se cultivar a cooperação e tentar dirimir conflitos por meio de um consenso coletivo e não individual.

Por outro lado, não se pode deixar de falar da segunda face da questão, ou seja, o conflito. Em análises de certos autores, tem se dado à temática da água uma visão catastrófica, ou até mesmo apocalíptica, em virtude de previsões envolvendo fatores como o explosivo crescimento demográfico e urbano. No entanto, acredita-se que os elementos principais das atuais dificuldades no acesso à água estão relacionados aos problemas de natureza socioeconômica ou socioambiental.

Quanto ao quadro de que uma possível crise mundial de escassez de água pode ocasionar conflitos e tensões entre os Estados, incentivando-os, dessa forma, a estratégias e ações agressivas, parece representar uma ideia muito securitizada e até mesmo desesperada, embora seja completamente possível.

Em contraste gritante com a corrente habitual que prevê um clima de hostilidades associado aos recursos hídricos, os testemunhos da história nos apresentam uma outra versão. Os conflitos relacionados com a água acontecem e dão origem a tensões políticas, mas a maioria das disputas acaba por se resolver por meios pacíficos. Porém, a ausência de conflitos é, quando muito, apenas um indício de uma boa cooperação. É, como tal, difícil medirmos o grau de conflitos entre governos por causa dos recursos hídricos. A água raras vezes representa uma matéria isolada de política externa.

A partir desse panorama, é preferível pensar e apostar na perspectiva da cooperação entre instituições como a solução dos problemas ambientais e principalmente da gestão dos recursos hídricos no mundo e, principalmente, na Pan-amazônia. Nesse ponto, ressalta-se que os esforços para o gerenciamento e

combate a escassez vem sendo feitos há algumas décadas a partir de reuniões internacionais as quais buscaram compreender e solucionar alguns desafios.

### 2.3 "ADMIRÁVEL MUNDO NOVO": A PERCEPÇÃO DE UMA NOVA PAUTA

O século passado foi testemunha de inúmeras transformações, as quais, alicerçadas em crises, catástrofes e incertezas, desconstruíram toda a configuração política, econômica e social do século XIX. O breve século XX<sup>6</sup> - como assim classifica o autor Eric Hobsbawm o período de 1914 a 1991 - deu espaço ao surgimento de mudanças na distribuição do poder mundial, além da emergência de novos atores na cena internacional que foram indispensáveis à prevalência da Era Global.

Nesse contexto, enfatiza-se a segunda metade do século XX que foi marcada por um evento muito relevante na História e nas Relações Internacionais: a Guerra Fria. O conflito, o qual, para certos autores, teve sua origem ainda no seio da Segunda Guerra Mundial, foi a exibição clara do antagonismo entre duas superpotências e também palco de diversas transformações, cujas consequências estão refletidas na configuração do sistema internacional dos dias atuais.

Com o fim da Segunda Grande Guerra, o enfraquecimento da hegemonia coletiva europeia<sup>7</sup> ocasionou a formação de grandes vácuos de poder no cenário internacional. Isso somado ao rompimento da aliança entre Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética, os Aliados, permitiram um ambiente diferente do vivido até então. Nesse momento, emergiu uma rivalidade, da qual EUA e URSS foram os personagens principais, que nem mesmo a tentativa de restabelecer a paz por meio da instituição das Nações Unidas conseguiu conter.

O conflito, dividido em períodos de fortes tensões e de convivência pacífica, teve como elementos de sua disputa a corrida armamentista e militar e a agregação de áreas influenciáveis ideologicamente por todos os continentes. Apesar desses fatores, ele obteve um formato diferente das guerras anteriores, visto que as duas

---

<sup>6</sup> Ver: HOBBSAWN, Eric J. Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>7</sup> Também conhecida como Concerto Europeu, fundou-se no arranjo oriundo do Congresso de Viena baseado na formação de uma aliança entre potências europeias – Grã-Bretanha, Rússia, Áustria, Prússia, e depois França. A aliança pautava-se no princípio do equilíbrio de poder, evitando, assim, a preponderância de uma só nação (LESSA, 2005).

superpotências nunca se enfrentaram diretamente em campos de batalha. Por outro lado, a formação de condomínios de poder em ambos os lados, ou seja, a cooptação de territórios suscetíveis a preponderância das superpotências, permitiu o envolvimento dos norte-americanos e soviéticos em confrontos de terceiros. Tais divisões territoriais, segundo Hobsbawm (1995), teriam sido feitas ainda no fim da guerra anterior, contribuindo com uma divisão global de forças que implicava em um equilíbrio de poder desigual, porém, acertado.

Os anos de 1947 a 1955, também conhecidos como o período “quente” da Guerra Fria, foram embalados pelo intenso aumento da desconfiança entre os polos de poder. Por esse motivo, o lado ocidental, que acreditava que o capitalismo e a sociedade liberal estavam ameaçados, tentava assegurar seu objetivo de se afirmar como hegemonia por meio da formulação de doutrinas políticas de contenção dos soviéticos, planos econômicos para a reconstrução de áreas atingidas pela segunda guerra e suscetíveis à influência soviética e a constituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN. Do outro lado, visando combater as ações norte-americanas, a URSS reiniciou o processo de militarização das fronteiras, fortificou a política de espaços na Europa Oriental, acelerou o projeto de desenvolvimento da bomba atômica e, em meados da década de 50, criou o Pacto de Varsóvia. O comportamento de ambos os países conduziu a um determinado equilíbrio de forças no espaço internacional, no entanto, também veio à tona a percepção da capacidade destrutiva deles, o que tornou necessária a adoção de uma nova estratégia, a coexistência pacífica. Esta foi responsável pelo início da flexibilização da ordem bipolar entre os anos de 1955 a 1968 (SARAIVA, 2007).

Seis grandes movimentos originaram a coexistência pacífica de acordo com Saraiva (2007). O primeiro corresponde ao sucesso dos investimentos norte-americanos, por meio do Plano Marshall, cujo resultado foi a recondução gradual da Europa ao centro das relações internacionais. O segundo movimento foi a mudança de comportamento, tanto norte-americano quanto soviético, a partir da percepção, principalmente após as crises de Berlim (1961) e de Cuba (1962), da capacidade destrutiva que possuíam com o grande número de armamentos atômicos e arsenal militar. O terceiro refere-se ao início da desintegração do bloco comunista, em grande parte motivada por crenças divergentes em alguns partidos comunistas e o renascimento do nacionalismo. O quarto fator diz respeito ao processo de descolonização dos povos afro-asiáticos. Este evento exigiu a modificação do

quadro e da política de organismos internacionais, já que a igualdade jurídica entre os novos países e as nações fortes era real. O quinto movimento corresponde à iniciativa que alguns países mais industrializados da América Latina tiveram de articular seus modelos de inserção internacional e de construir seus próprios interesses no começo da década de 1960. O sexto e último fator foi a diminuição paulatina da relevância das armas nucleares nas disputas por poder no cenário mundial.

Considerando esses fatores, percebe-se que a ordem da Guerra Fria iniciava um processo de mudanças no qual transparecia progressivamente a imperfeição da bipolaridade do conflito, embora ainda persistissem as desconfianças mútuas, o terror causado pelo arsenal atômico, a corrida espacial e a competição Washington versus Moscou. Contudo, as transformações no cenário internacional se intensificaram nos anos seguintes, principalmente no período da *détente*, 1969 a 1979.

O fim dos anos 60 e a década seguinte presenciaram a confirmação da flexibilização no relacionamento dos Estados Unidos e União Soviética, em parte estimulada pela erosão do até então considerado sólido ambiente ideológico, o qual definia a maneira que a realidade era percebida e servia de orientação para as ações, formado em cada polo de poder. Ainda nessa linha, outros dois pontos são significativos na observação da singular concertação entre os protagonistas da Guerra Fria. O primeiro foi as negociações para a limitação do desenvolvimento e aquisição de armas nucleares e armas estratégicas, e o segundo referia-se às debilidades internas, tanto políticas quanto econômicas, que ambos sofriam. Além disso, ocorria paralelamente a percepção da possibilidade, em lugares como a Europa, Ásia e América Latina, de afirmar seus interesses nas negociações internacionais e com isso alcançar a autonomia. Os países pertencentes ao chamado Terceiro Mundo desejaram ir mais longe, pois uniram esforços em prol da construção de uma “nova ordem econômica internacional” (SATO, 2000; SARAIVA, 2007).

Por outro lado, a crise econômica mundial dos anos 1970 prejudicou o ramo de produção, o comércio e as finanças internacionais e pode-se dividi-la em dois momentos. O primeiro aconteceu no começo da década motivado pela insustentabilidade do padrão monetário do dólar, gerando sérios problemas quanto à elevação das taxas de juros internacionais na década posterior. O segundo momento

refere-se à crise do petróleo, a qual possui seus ápices, em 1973, denominado como primeiro choque, e em 1979, que corresponde ao segundo choque. Vale ainda reforçar que a crise do petróleo buscava afirmar o poder dos produtores do referido hidrocarboneto, também chamados de nações em desenvolvimento, na economia internacional.

Nesse contexto, a crise econômica mundial provocou uma nova onda de tensão entre EUA e URSS. Esta, inclusive, buscou na invasão militar do Afeganistão um soerguimento de sua já frágil economia e a tentativa de reafirmação política na cena internacional. É importante dizer que os prejuízos trazidos pela crise acarretaram grandes danos às estruturas econômicas dos demais países, obrigando grande parte deles a um reordenamento econômico baseado nas premissas neoliberais.

Desse modo, percebe-se nos anos 80 uma transição incipiente de cenários políticos. Abandona-se um ambiente marcado pelo conflito Leste–Oeste por um novo momento nas relações internacionais. Nesse “novo momento” o mundo assistiu a dois fatos importantes no fim do século XX. Um foi evidenciado pela queda do muro de Berlim em 1989, e o outro pelo colapso, em 1991, da União Soviética. Ambos são considerados símbolos da transição do mundo bipolar para o que, na literatura de Relações Internacionais, chamam de um princípio de uma nova ordem mundial.

O fim da Guerra Fria surpreendeu muitos estudiosos, pois tal acontecimento não constava em suas análises sobre o sistema internacional. À época, não se tinha uma ampla visão acerca dos motivos que haviam desencadeado o fim do confronto, no entanto, passados alguns anos desde a falência da União Soviética, percebeu-se que as causas do fim do período bipolar não se limitavam aos marcos de transição.

Na década de 1990, as mudanças eram notadas claramente, aumentando, assim, o horizonte de estudiosos quanto a novos debates, os quais produzem discussões até os dias atuais. Segundo Eiiti Sato, tais mudanças são explicadas pelo fato de a natureza do meio internacional ser formada por atores em constante transformação e suscetíveis a alterações nos padrões econômicos e sociais. Desse modo, a característica mutável tem grande consequência sob a construção da pauta da agenda internacional (SATO, 2000).

Deve-se dizer que os padrões da Guerra Fria garantiram uma característica peculiar ao desenho da agenda internacional, a classificação das temáticas discutidas no cenário mundial. Tal classificação considerou dois níveis de relevância:

a *high politics* ou “alta política” e a *low politics* ou “baixa política”. A primeira estava fortemente ligada às políticas e estratégias de segurança nacional e internacional que definiam a força e o papel dos países no mundo. Enquanto a “baixa política” correspondia a assuntos com teor econômico, social, ambiental e cultural, os quais ocupavam posição marginal na agenda internacional e frequentemente eram gerenciados por organizações internacionais (SATO, 2000).

Contudo, o novo desenho da agenda internacional abandonava a divisão entre assuntos primários e secundários e passava a transparecer a nova estrutura do meio internacional a partir dos temas globais, os quais eram chamados de “novos temas”. Embora algumas questões não fossem incipientes, eram denominadas dessa forma porque vinham recebendo maior atenção no novo contexto internacional (ALVES, 2001). Aqui, ressalta-se a importância do fenômeno da globalização, pois, ao ser expandido para além das fronteiras do campo econômico, permitiu o acesso e envolvimento de todo o mundo às informações, visões e discussões em diversos campos do conhecimento.

Entre os “novos temas” da nova pauta de debate da agenda internacional, encontra-se o Meio Ambiente, que adquiriu grande destaque nos meios acadêmico, político e econômico. O debate acerca do Meio Ambiente não é proveniente dos anos 90 e sim da década de 1970. Inicialmente, o problema enfrentado referia-se a degradação ambiental e os reflexos produzidos às gerações daquele momento e às futuras, em um segundo instante, o fator mercantil desenvolvimentista passou a integrar o debate. Como exemplo dos esforços das discussões, é possível destacar as reuniões da ONU sobre o Meio Ambiente.

Em outras palavras, o primeiro corresponde às décadas de 1970 a 1990, as quais foram de grande preocupação conservacionista da natureza, com significativa participação de populações locais aliadas às redes transnacionais – ONGS, agências de desenvolvimento, organizações religiosas – em prol do fortalecimento de geopolíticas para o movimento que priorizava o uso consciente dos recursos naturais e ainda promovesse o desenvolvimento sustentável endógeno. Registra-se também nesse instante, fortes investimentos de capital estrangeiro para a causa conservacionista, a infraestrutura e a produção (BECKER, 2007).

A virada do milênio trouxe consigo o segundo instante do debate sobre o Meio Ambiente, cuja ênfase habita na vertente econômica do desenvolvimento sustentável. Aqui, tem-se a natureza como fonte de informação codificada em sua

biodiversidade, que pode ser desvendada por meio de novas tecnologias e gerar lucro. Sendo assim, a economia agregada às riquezas naturais, estas representando o capital natural, passam a compor o processo de mercantilização da natureza (BECKER, 2007).

### **2.3.1 As Conferências Internacionais das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente**

É fato que as questões ambientais adquiriram um espaço significativo entre os grandes temas globais. No princípio, os debates estavam fortemente limitados por suas características técnicas e científicas, no entanto, logo foram transferidas a um contexto mais amplo, com posições de destaque nos campos político, econômico e social. A notória evolução é devida à maneira de como foram conduzidos os debates no meio internacional. Nesse ponto, as Conferências de Estocolmo, do Rio de Janeiro, de Joanesburgo e, mais recentemente, a Rio +20 possuem papel fundamental.

#### **2.3.1.1 Estocolmo**

Em 1972, na capital da Suécia, Estocolmo, ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano. A convocação foi resultado da insatisfação de vários setores da sociedade no que diz respeito aos impactos das poluições, principalmente dos países mais industrializados, sobre a qualidade de vida das populações. Desse modo, segundo a Declaração da Conferência, o encontro atentou "[...] à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano [...]" (DECLARAÇÃO....., 1972, p.1)

Os temas ambientais, a partir de Estocolmo, foram elevados a um patamar que antes era reservado à assuntos com marcada tradição diplomática. Isso se deve, de modo particular, ao momento histórico vivenciado na transição dos anos 1960 aos anos de 1970, durante os quais era possível observar insatisfações quanto às ideologias implementadas após a Segunda Guerra Mundial.

Em 04 de junho de 1972, iniciou-se a Conferência de Estocolmo. Apesar de ter sido um grande evento internacional, não foi possível contar com a presença da

União Soviética e seus satélites na cerimônia que abriu os trabalhos. Isso porque decidiu-se, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1971, limitar, aos membros da ONU e de suas agências, a participação no Encontro. Por outro lado, uma presença marcadamente notada foi a da República Popular da China, a qual era membro da ONU.

Ao término do Encontro, dois documentos foram aprovados: a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano. Ademais, a Conferência gerou inúmeras conquistas, as quais teriam sido: o registro permanente do tema ambiental na agenda internacional, além de determinação em futuras negociações; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); estímulo à criação de órgãos nacionais que tratassem sobre o tema; fortalecimento de organizações não-governamentais e maior participação da sociedade civil.

### 2.3.1.2 Rio

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida com ECO-92, aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, em 1992. A ECO-92 teve por finalidade

[...] elaborate strategies and measures to halt and reverse the effects of environmental degradation in the context of increased national and international efforts to promote sustainable and environmentally sound development in the countries (UNITED NATIONS, 1989, p. 2)<sup>8</sup>

Ao ser comparada com a Conferência de Estocolmo, a Conferência do Rio teve algumas diferenças. Primeiramente, chama-se atenção ao fato de o número de participantes ter sido bem maior que em 1972, o que leva a crer que houve um significativo aumento da importância dos temas ambientais na agenda internacional e do ponto de vista da opinião pública. Outro ponto a ser ressaltado é que a Reunião ocorreu no Brasil, um país considerado em desenvolvimento.

A ECO-92 também teve a participação significativa de Organizações não-governamentais (ONG's), as quais realizaram, de forma paralela, o Fórum que

---

<sup>8</sup> Elaborar estratégias e medidas para dirimir e reverter os efeitos da degradação ambiental no contexto dos crescentes esforços nacionais e internacionais para a promoção do desenvolvimento sustentável e ambientalmente adequado em todos os países (tradução livre).

aprovou a Carta da Terra. Este documento atribui aos países ricos uma maior responsabilidade no que tange à preservação do Planeta.

Outro fato foi a assinatura de documentos importantes: a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima - documento intensamente debatido e que depois resultou na elaboração do protocolo de Quioto - , a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Agenda 21, que consistia em propostas de ações em mais de uma centena de áreas, cuja execução se realizaria ao longo de décadas, a Declaração do Rio e a Declaração de princípios sobre florestas.

Houve, durante o evento, a expectativa de que o desenvolvimento sustentável<sup>9</sup> seria a base de um novo paradigma da cooperação internacional, no entanto, o processo de globalização mostrou-se mais forte. Apesar de não serem necessariamente incompatíveis, a globalização revelou-se um entrave à implementação eficaz do desenvolvimento sustentável. Por outro lado, permaneceu um consenso político acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, o que permitiu, nos anos seguintes a Conferência, a prática das recomendações propostas na Agenda 21. Assim, avanços ocorreram no âmbito do conhecimento científico, progresso tecnológico e envolvimento do setor privado na execução. Ademais, houve o fortalecimento da legislação ambiental e a participação da sociedade civil.

### 2.3.1.3 Cúpula de Joanesburgo

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ocorreu em setembro de 2002 e foi convocada pela Resolução 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulada "Revisão decenal do progresso alcançado na implementação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento". Segundo Maria Sequinel:

[...] O objetivo principal da Conferência seria rever as metas propostas pela Agenda 21 e direcionar as realizações às áreas que requerem um esforço adicional para sua implementação, assim como refletir sobre outros acordos e tratados da Rio-92. Essa nova Conferência Mundial levaria à definição de um plano de ação global, capaz de conciliar as necessidades legítimas de desenvolvimento econômico e social da humanidade, com a obrigação de manter o planeta habitável para as gerações futuras (2002, p.02).

---

<sup>9</sup> O conceito emergiu com a publicação do Relatório de Brundtland, em 1987, o qual diz que "desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades".

O processo preparatório para a Cúpula não foi tão ambicioso quanto o do Rio. O desafio almejado era avançar em pontos que permaneceram no impasse ou não lograram cumprimento durante a Conferência do Rio. De acordo com André Lago, a

Cúpula foi planejada para dar especial importância às contribuições que demonstrassem a viabilidade do desenvolvimento sustentável nos níveis local, regional, nacional e internacional e aos papéis que podiam exercer os multistakeholders, atores não-governamentais das mais diversas áreas da sociedade civil, como o setor produtivo, os sindicatos, as organizações não-governamentais e as comunidades científica e acadêmica (2007, p.104).

A Cúpula de Joanesburgo teve como um de seus pontos principais a discussão sobre a pobreza e sua relação com o meio ambiente. Essa relação tinha interpretações diferentes entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos. Os primeiros consideravam que o combate à pobreza era condição indispensável para o desenvolvimento sustentável. Já os países desenvolvidos, julgavam que "os principais problemas do meio ambiente estão ligados à pobreza, portanto, aos países em desenvolvimento" (LAGO, 2007, p.106).

A Cúpula obteve êxitos relevantes, embora tenha obtido inúmeras críticas. Entre seus resultados estão a fixação ou mesmo a reafirmação das metas para a erradicação da pobreza, avanços nas questões de água e saneamento, saúde, biodiversidade, produtos químicos perigosos, energias renováveis e responsabilidade corporativa. Outro ganho foi o fortalecimento da participação do empresariado nos debates internacionais voltados ao desenvolvimento sustentável.

#### 2.3.1.4 Rio +20

Por meio da Resolução 64/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de dezembro de 2009, foi convocada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, mais conhecida como RIO +20. De acordo com o citado documento, o objetivo da Conferência era:

[...] obtener un compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en materia de desarrollo sostenible y haciendo frente a las nuevas dificultades que están surgiendo (NACIONES UNIDAS, 2009, p.6)<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Obter um compromisso político renovado em favor do desenvolvimento sustentável, avaliando os

Ainda de acordo com a resolução, a Conferência se centraria em temas sobre a economia ecológica no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e no marco institucional para o desenvolvimento sustentável.

A Rio +20 realizou-se na cidade do Rio de Janeiro no período de 13 a 22 de junho de 2012. O encontro registrou a participação de mais de quarenta e cinco mil e quinhentas pessoas entre as quais estavam, nas reuniões oficiais, chefes e representantes de Estado (mais de cento e noventa países). Nos eventos paralelos, participaram organizações não-governamentais, comunidades indígenas, organizações internacionais, agências especializadas, cientistas, comunidades epistêmicas, representantes do setor privado, entre outros.

Importa dizer que em virtude do evento ter ocorrida em meio a uma recessão econômica global e diante a constatação de que pouco havia progredido no que se refere ao desenvolvimento sustentável nos últimos anos, pouco crédito se colocou nos possíveis êxitos a serem alcançados (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012)

Conforme o documento final resultante do evento, a Resolução 66/288 da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulada "O futuro que queremos", os chefes de Estado e de Governo e os representantes de alto nível renovaram o compromisso

[...] en favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras (NACIONES UNIDAS, 2012, p.1).<sup>11</sup>

Como principal ponto positivo da Rio +20 pode ser ressaltado o entendimento de que não é possível o desenvolvimento sustentável sem um esforço para a erradicação da pobreza e a proteção ambiental. Por outro lado, de acordo com Guimarães e Fontoura (2012, p. 523), o problema da Rio +20 evidenciou-se

[...] na vontade política para "agir" efetivamente. Esta barreira se dá essencialmente pelo conflito de interesses na atual governança ambiental global, no qual cada ator busca ter seus interesses favorecidos, tornando cada vez mais distante a adoção de pontos convergentes.

---

avanços alcançados até o momento e as lacunas que ainda persistem na aplicação dos resultados das principais reuniões sobre a matéria de desenvolvimento sustentável e fazendo frente as novas dificuldades que estão surgindo (tradução livre).

<sup>11</sup> Em prol do desenvolvimento sustentável e da promoção de um futuro sustentável a partir do ponto de vista econômico, social e ambiental para nosso Planeta e para as gerações presentes e futuras (tradução livre).

## 2.4 MEIO AMBIENTE, GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E BACIA AMAZÔNICA

Considerando a relevância das temáticas ambientais na pauta internacional, é certo que um novo valor foi concedido ao potencial dos recursos naturais. Nesse contexto, a Pan-amazônia angariou, nitidamente, um importante significado diante do mundo a partir de seu capital natural formado por um vigésimo da superfície terrestre, dois quintos do território sul-americano, um quinto da disponibilidade mundial de água doce (17%) e um terço das florestas mundiais latifoliadas e somente 3,5 milésimos da população planetária. Conseqüentemente, a Pan-amazônia tornou-se destaque nos planos de organizações e investidores internacionais, os quais possuem em seu objetivo a busca por soluções aos problemas da região (BECKER, 2007).

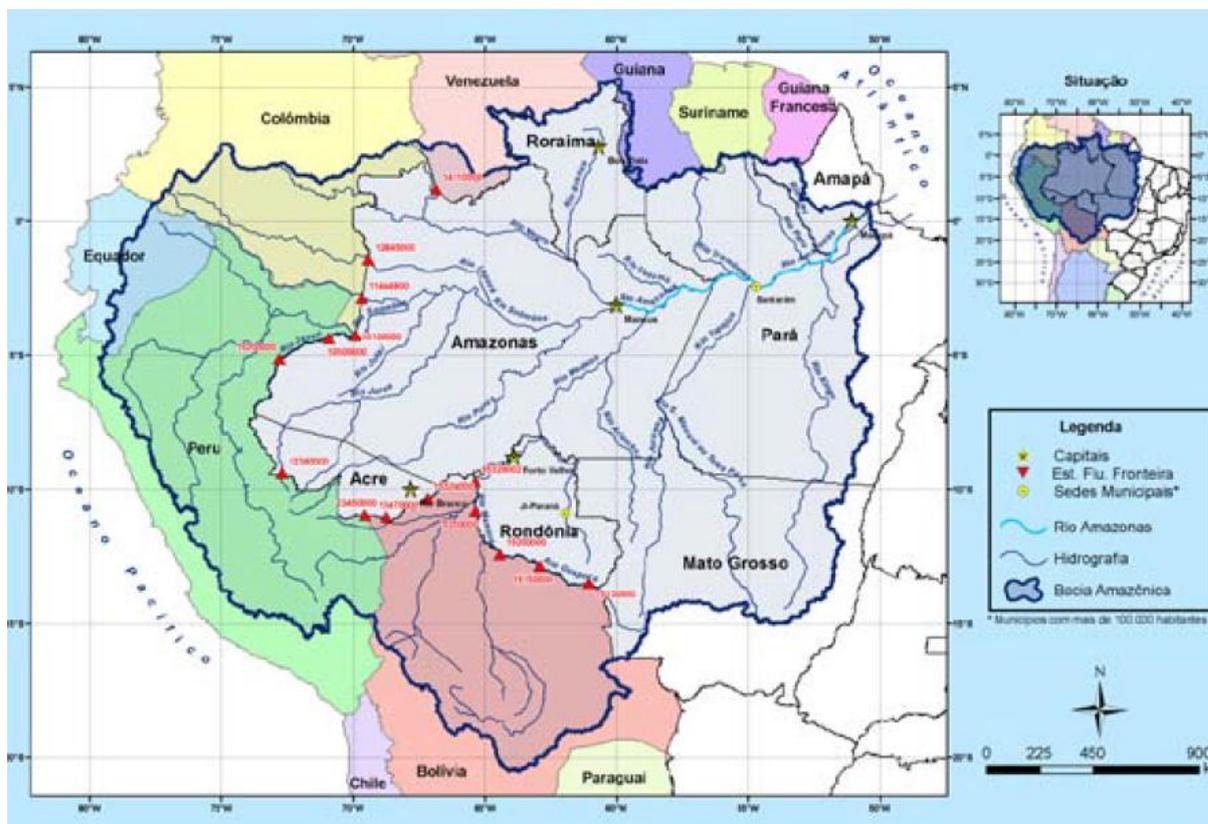
É preciso chamar a atenção para o fato de a Pan-amazônia ser representada por ecossistemas que se ramificam por oito países e uma possessão francesa situados na América do Sul. Respectivamente, são eles: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e Guiana Francesa.

Em geral, os países mais privilegiados pela natureza, no que diz respeito a disponibilidade de água, são aqueles com proporções continentais. Por esse motivo, os Estados pertencentes à Pan-amazônia e, principalmente, à bacia amazônica - 17% do quantitativo total existente no mundo, o qual está distribuído entre rios e lagos que não respeitam as linhas de fronteira - tem papel fundamental na formulação de políticas voltadas ao tema.

A bacia hidrográfica do rio Amazonas é a rede hidrográfica mais extensa do globo terrestre. Ela ramifica-se por todos os países do norte da América do Sul, desde os sopés andinos até o Oceano Atlântico (EVA; HUBER, 2005), contando com 25.000 km de rios navegáveis em cerca de sete milhões de km<sup>2</sup>, dos quais 3,8 milhões estão no Brasil. Desta bacia continental, 63% encontra-se em território brasileiro (BRASIL, 2013).

O rio Amazonas, por exemplo, descarrega no oceano Atlântico 175.000 m<sup>3</sup> de água doce a cada segundo, o que representa 20% de toda a água doce que entra nos oceanos do mundo todo. Este volume de água resulta da contribuição de uma infinidade de pequenos corpos de água (BRASIL, 2013).

Figura 6 - Bacia hidrográfica do rio Amazonas



Fonte: BRASIL, 2013.

Deve-se ter em conta que, em virtude da grandeza da bacia do rio Amazonas, quaisquer alterações em seu sistema ecológico podem ter efeitos sobre todo o Planeta. Desse modo, os desdobramentos planetários devem ser evitados com ações em nível local. No caso da Pan-Amazônia, a escala regional desempenha um papel relevante na composição de ações voltadas à gestão da bacia do rio Amazonas, por se tratar de um conjunto de países que têm o poder de formular e implementar políticas. Aqui, pontua-se que as Instituições Internacionais são uma ferramenta interessante para a reflexão sobre a constituição de regimes jurídicos. Na esfera amazônica, já existe uma Instituição que pode desenvolver esse diálogo, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

### 3 LOCAL/GLOBAL: ESPAÇOS NACIONAIS E PROBLEMAS MUNDIAIS

O presente capítulo busca compreender a relação local/global a partir do processo de globalização, como também pela lógica da regionalização. Esta é entendida como alternativa de defesa dos países àquele processo, bem como ao paradoxo existente entre capital global e riquezas locais.

Nesse contexto, observa-se o comportamento da sociedade civil<sup>12</sup> ao processo de globalização, do qual emerge uma “nova ordem econômica internacional”. Uma ordem com novos atores e temas que altera todos os tipos de relações a partir do aumento do fluxo de bens, de capitais, de informações e de serviços. Além do que, diminui as barreiras comerciais, facilitando comunicações e transportes.

Ressalta-se que esse processo de globalização não é tão recente como julgam alguns autores. Tal processo emerge com maior visibilidade nos séculos XIX e XX. Segundo Joseph Nye (2002, p. 85), a globalização emerge de um processo histórico, como se observa na passagem abaixo:

While globalization has been going on for centuries, its contemporary form has distinct characteristics. In a phrase, it is “ticker and quicker”. Globalization today is different from how it was in the nineteenth century, when European imperialism provided much of its political structure, and higher transport and communications costs meant fewer people were involved directly with people and ideas from other cultures. But many of the most important differences are closely related to the information revolution. As Thomas Friedman argues, contemporary globalization goes “farther, faster, cheaper and deeper”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Noberto Bobbio (1982, p. 31-ss) procura conceituar esse termo à luz de uma discussão filosófica que parte de Gramsci a partir de uma perspectiva que envolve Hegel e Marx. Nesse esforço, Bobbio enfrenta junções entre o jovem Marx e Hegel que teriam influenciado Gramsci em suas reflexões sobre o Estado e sociedade. Nessas inflexões, encontra-se uma descrição que indica a concepção de sociedade civil que inspira essa dissertação. Essa sociedade compreende todas as relações espirituais (crenças e ideologias, por exemplo) e materiais (econômicas e organizacionais, por exemplo) no interior de sociedades historicamente dadas.

<sup>13</sup> Embora a globalização vem acontecendo há séculos, sua forma contemporânea tem características distintas. Em uma frase, ela é “mais intensa e mais rápida”. A globalização hoje é diferente de como era no século XIX, quando o imperialismo europeu fornecia muito de sua estrutura política, e altos custos com transporte e comunicações significavam que menos pessoas estavam envolvidas diretamente com gente e ideias de outras culturas. Mas muitas das diferenças mais importantes estão intimamente relacionadas com a revolução da informação. Como Thomas Friedman argumenta, a globalização contemporânea vai “mais longe, mais rápido, mais barato e mais profundo” (tradução livre).

No que diz respeito ao processo do século XX, investigadores como Eduardo Viola (1996) destacam que na década de 1980 o processo se intensifica extraordinariamente, caracterizando-se como algo inacabado e em plena expansão. Eric Hobsbawm (2008) compreende essa expansão como desmoronamento da ordem anterior e Paulo Visentini e Analúcia Pereira (2008) a classificam como Pós-Guerra Fria e globalização. Independente do entendimento a ser utilizado, é fato que ocorreram mudanças políticas no interior do sistema internacional originário do fim da Segunda Guerra, as quais tendiam a desintegrá-lo a partir da década de 1980.

As alterações da ordem internacional a partir dessa década formam um complexo de relações econômicas, culturais, internacionais, políticas e sociais que moldam um mundo diferente daquele construído após a Segunda Guerra<sup>14</sup>. As pessoas comuns, homens de Estado e intelectuais presenciaram novidades no campo das descobertas científicas e das novas tecnologias, as quais estavam presentes no dia a dia dos indivíduos para auxiliá-los ou prejudicá-los econômica e socialmente (LYRA JUNIOR, 2012).

Nesse contexto, Hobsbawm (2008, p. 261) aponta a miniaturização e portabilidade do mundo a partir de produtos como as calculadoras de bolso e os relógios digitais da década de 1970. Essas transformações denotavam a vantagem das “economias de mercado desenvolvidas” sobre as outras formas de economias, considerando que quanto mais complexa a tecnologia maior era o dispêndio para promovê-la<sup>15</sup>.

A relação entre economia e tecnologia aprofundava aquela desintegração da ordem estabelecida no Pós-Segunda Guerra, com o fim da URSS e a derrota do socialismo real em 1991. Disso resulta, consoante Paulo Visentini e Analúcia Pereira (2008), uma tendência à multipolaridade, com perda relativa do controle de Moscou e Washington sobre os seus aliados. Acrescenta, ainda, a desaceleração da

---

<sup>14</sup> Essencialmente, o mundo criado pelos desdobramentos do Tratado de Yalta. Este Tratado foi celebrado entre a ex-URSS, e as potências ocidentais. Ele proibia o uso de força militar para provocar o recuo do lado oposto. O Tratado de Yalta permitiu a dominação soviética sobre um terço da Europa e a hegemonia americana sobre os outros dois terços, regulando as relações internacionais desde 1945. Ele introduziu, nas relações internacionais, o conceito de superpotência, o qual criou um ambiente no qual a Europa estava dividida e não representava mais o centro do sistema internacional. O capitalismo mundial era integrado sob o comando de Nova Iorque e Washington. O bloco soviético se tornou um pólo regional e reativo aos Estados Unidos, com este representando o tipo ideal fordista-keynesiano.

<sup>15</sup> Segundo Eric Hobsbawm (2008, p. 261), o “país desenvolvido típico” possuía mais de mil cientistas e engenheiros para cada milhão de habitantes na década de 1970.

economia mundial, então calcada no desgaste do modelo fordista<sup>16</sup>.

Essa multipolaridade, então pensada na perspectiva daquela plena expansão, ainda coincidiu com a integração da Europa, a qual experimentava os tratados de Roma<sup>17</sup> e, em janeiro de 1973, se compunha a Europa dos Nove<sup>18</sup>. Segundo José Flávio Sombra Saraiva (2001), a Europa dos Nove forneceria o núcleo de poder da União Europeia, gestada duas décadas depois.

Ainda nesse cenário, o Terceiro Mundo procurou participação mais ativa, construindo unidade de interesses que reuniu nações africanas e alguns países americanos e asiáticos que procuravam afirmar o conceito de Terceiro Mundo nas relações internacionais.

Conforme José Flávio Sombra Saraiva (2001), nas primeiras sessões da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctda), reclamou-se da acumulação da riqueza mundial estar concentrada em poucos países. As nações do Terceiro Mundo se esforçaram pela formulação de uma agenda internacional que promovesse uma ordem econômica e política menos injusta.

Mas os países do Terceiro Mundo não realizaram os seus propósitos. O infortúnio deu-se em consequência da concentração de grande número de nações, com interesses particulares, prejudicaram uma coesão estratégica mais forte entre eles. Outra dificuldade foi em função da dependência desses Estados em relação aos centros hegemônicos.

Contudo, as diplomacias terceiro-mundistas perseveraram no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, conquistando, assim, a declaração e o programa de ação sobre o estabelecimento

---

<sup>16</sup> Modelo baseado na produção automobilística em massa, de Henry Ford. A proposição central do modelo estava presente no seu método. Grosso modo, este consistia no aumento da eficiência e da produção para reduzir o preço de um produto. Por seu turno, o aumento de vendas do produto fazia com que seu preço permanecesse reduzido.

<sup>17</sup> Tratados assinados em março de 1957 em Roma, Itália. O primeiro deles instituiu a Comunidade Econômica Europeia, CEE, e o segundo criou a Comunidade Europeia de Energia Atômica que se tornou mais conhecida como Euratom. Os tratados entraram em vigor em 1 de janeiro de 1958.

<sup>18</sup> A Europa dos Nove significou a solução do “problema britânico” e o alargamento da CEE. Os britânicos negavam-se a entrar na Comunidade por que defendiam a criação de uma zona de livre câmbio que abolisse os direitos alfandegários internos e preservasse a liberdade de cada país decidir suas fronteiras em relação a outras nações não comunitárias. Eles eram contrários à união aduaneira como preconizada na CEE, pois esta previa a perda de soberania dos Estados para instituições supranacionais europeias em longo prazo. Tinha-se em vista a unidade política da Europa. Salienta-se que, com o Reino Unido, ingressaram na CEE Dinamarca e Irlanda. Esses países somaram com os outros seis fundadores, quais sejam: Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e República Federal Alemã.

de uma Nova Ordem Econômica Internacional (Noei).

Por fim, teve-se o tema da crise econômica que gerava desconfianças sobre a viabilidade do capitalismo. A crise do sistema financeiro, que se deu a partir da insustentabilidade do padrão monetário do dólar-ouro<sup>19</sup>, provocou o aumento das taxas de juros internacionais e indicava que a economia dos Estados Unidos perdia em importância. Para as economias vinculadas à opção do endividamento externo, os prejuízos foram enormes. O pagamento da dívida externa, contraídas na década de 1970, pelos países da África, América do Sul e Ásia, inviabilizava o desenvolvimento de seus projetos nacionais.

Outra faceta da crise econômica se deu com o petróleo. Neste caso, têm-se dois choques de preço. O primeiro em 1973 e o último em 1979. As crises mostraram a vulnerabilidade de projetos de desenvolvimento, mas, por outro lado, reordenou o sistema internacional. Países periféricos e produtores de petróleo, em particular os árabes, apresentaram-se em bloco para reivindicar participação no planejamento das atividades econômicas em escala global. Além do que, a crise estimulou agentes produtivos a economizarem hidrocarbonetos e à pesquisar fontes alternativas de energia.

Uma das conseqüências desse cenário, de acordo com José Flávio Sombra Saraiva (2001), foi o recrudescimento das relações entre as duas superpotências que resultou na intensificação do antagonismo existente no início da Guerra Fria. Considerando que a Détente representou ação dessas superpotências para exercer o controle da produção da tecnologia de destruição em massa, tem-se que o saldo final foi emblemático. Terminou-se o período com a bipolaridade comprometida e a ascensão conservadora nos dois gigantes citados. Nos EUA, Ronald Reagan<sup>20</sup> foi eleito presidente pelo Partido Republicano em 1980 e, na condição de presidente, aumentou a tensão mundial com o temor de uma guerra nuclear. Do outro lado, na

---

<sup>19</sup> O padrão dólar-ouro ou sistema Bretton Woods foi estabelecido como novo padrão monetário internacional em julho de 1944, durante reunião com os representantes da Aliança das Nações Unidas. O sistema foi resultado de dois anos de negociações e seu planejamento surgiu da necessidade de reordenar o sistema monetário internacional, anteriormente pautado no padrão-ouro, que estava desarticulado em função das condições políticas, sociais e econômicas distintas as existentes no período pré Primeira Guerra Mundial. Destaca-se que o acordo de Bretton Woods foi essencial para a consolidação da hegemonia financeira norte-americana no âmbito monetário internacional (OLIVEIRA; MAIA; MARIANO, 2008).

<sup>20</sup> Ronald Reagan iniciou sua carreira política no Partido Democrata, o qual abandonou em 1962 para ingressar no Partido Republicano. Reagan acusava o antigo partido de ter perdido sua identidade e de tomar, cada vez mais, posturas esquerdistas.

URSS, Leonid Brejnev<sup>21</sup> substituiu Nikita Khrushchev com a finalidade de trazer o país, novamente, para dentro da “cortina de ferro”<sup>22</sup>.

A ascensão conservadora nos EUA e na URSS, bem como a tentativa de retorno à ordem da bipolaridade, foram acompanhadas de um novo cenário internacional. Este cenário registrou temas como custo energético, estagnação da produção de bens, inflação de preços, flexibilização geográfica da produção industrial a partir de sistemas financeiros altamente organizados, nova economia com base no modelo tecnológico-industrial e reorganização do consumo e do mundo do trabalho. Para Eric Hobsbawm (2008, p. 395), na década de 1980 e no fim do século XX:

[...] os países do mundo capitalista desenvolvido se achavam, tomados como um todo, mais ricos e mais produtivos do que no início da década de 1970, e a economia global da qual ainda formavam o elemento central estava imensamente mais dinâmica.

Por outro lado, a situação em regiões particulares do globo era consideravelmente menos cor-de-rosa. Na África, na Ásia ocidental e na América Latina cessou o crescimento do PIB per capita. A maioria das pessoas na verdade se tornou mais pobre na década de 1980, e a produção caiu na maior parte dos anos da década nas duas primeiras dessas regiões, e por alguns anos na última [...]

Eric Hobsbawm alude a fatos que se tornaram corriqueiros no período em tela, como o retorno da fome endêmica na África, por exemplo. Nesse período, a miséria e a pobreza também atingiram países desenvolvidos e ricos. Segundo Hobsbawm, no ano de 1993, existiam 23 mil pessoas dormindo em abrigos públicos ou nas ruas de Nova York. No Reino Unido, no ano de 1989, 400 mil homens e mulheres foram oficialmente classificados como “sem teto”. Para o historiador, esses

---

<sup>21</sup> Leonid Brejnev representava a “velha guarda comunista” insatisfeita com as reformas de Nikita Khrushchev. A velha guarda afastou Khrushchev por meio de um golpe de Estado durante suas férias. O golpe beneficiou Brejnev por que este era secretário do Comitê Central, portanto, sucessor oficial de Khrushchev. Nesse contexto, em 14 de outubro de 1964, o então secretário se tornou Primeiro Secretário do Partido, dividindo o poder com Alexey Kosygin (Presidente do Conselho de Ministros) e Anastas Hovhannesi Mikoyan (Presidente do Presidium do Soviete Supremo). Mikoyan se aposentou em 1965 e foi substituído por Nikolai Podgomy. Assim se formou o denominado Triunvirato.

<sup>22</sup> O termo “cortina de ferro” foi utilizado pelo então primeiro-ministro britânico Winston Churchill em discurso de 5 de março de 1946 no Westminster College, Fulton, Missouri, Estados Unidos. A partir desse discurso, aquele termo se tornou conceito para expressar a divisão da Europa em dois blocos: o Ocidental e o Oriental. Este último era de influência política da URSS. Ele compreendia, além das repúblicas européias da URSS, os Estados da Alemanha Oriental, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia. O bloco Oriental se organizava economicamente pelo Conselho para Assistência Econômica Mútua, COMECON. No campo militar tinha-se o Pacto de Varsóvia e no plano político os países membros adotavam como modelo de organização interna a economia planificada, a lógica do partido único e o socialismo.

fatos indicavam, de forma impressionante, o aumento da desigualdade econômica e social no que ele denominou de nova era.

### 3.1 PERCEPÇÕES DE UM NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL: ANOS 1990 E 2000

A “nova ordem econômica Internacional” veio à tona numa época em que se projetou o fenômeno da integração de mercados - a globalização - contribuindo para a expansão do comércio, diversificação e abertura comercial. Esta nova estrutura seria, de acordo com Lyra Junior e Bellintani (2013), dotada de temas globais, os “novos temas” envolvendo o mundo a partir de discussões, informações e visões nos mais variados campos do saber humano.

Almeida (2007, p. 255) refere-se a “nova ordem internacional” como “Emergência de ‘novos’ problemas globais – ligados ao meio ambiente, aos direitos humanos, à saúde (Aids), à sociedade da informação e ao terrorismo, entre outros – que passam a dominar a agenda global no lugar da luta em torno de esferas de influências e de esquemas militares dissuasórios ou ofensivos”.

A globalização torna-se, assim, um fator que transcende a mera noção de atividade econômica. Os danos ao meio ambiente e violação dos direitos humanos são problemas que vão transcender as fronteiras dos Estados nacionais, emergindo a necessidade de respostas globais a estas questões. Porém, em nenhum outro campo, a globalização desses temas adquiriu tanta ênfase como nos assuntos ambientais.

No âmbito dessa discussão, e em especial da globalização, outros fenômenos são percebidos. No tocante aos Estados nacionais, observou-se um movimento de refração a partir do final dos anos de 1980. Este movimento de refração é indicado pela ideia de que o Estado é mau gestor, resultando duas questões de fundo na década de 1990.

A primeira questão se refere à economia internacional baseada na integração dos mercados. Entende-se a necessidade de ampliar a liberdade econômica para que os mercados possam direcionar as ações produtivas. Esse entendimento se assenta na quebra de barreiras alfandegárias, por exemplo, e na flexibilização das relações de trabalho. De acordo com Paulo Visentini e Analúcia Pereira (2008), nesse contexto emerge a figura do *mega*-Estado, oriundo da configuração de blocos.

No entanto, é preciso vislumbrar que o modelo de globalização que resulta a partir da década de 1990 é seletivo porque envolve atividades, regiões e segmentos sociais a serem integrados. Outras atividades, regiões e segmentos sociais são excluídos e, com isso, promovem mudanças no espaço mundial ao passo que promovem maior concentração de riquezas na perspectiva nacional e social. Nas palavras de Paulo Visentini e Analúcia Pereira (2008, p. 224):

Na falta de oposição significativa, o capitalismo desenvolveu forte tendência a radicalizar suas formas, antigamente condicionadas externamente pela Guerra Fria e internamente pela social-democracia. Este fenômeno propiciou uma aceleração do processo de reestruturação econômica e, conseqüentemente (sic), da concorrência e rivalidade interpólos. Uma manifestação desta situação foi a rápida formalização de novos processos de integração, como o Mercosul e o Nafta (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte), entre outros, bem como o estabelecimento de alianças entre alguns, em detrimento de outros

Nessa perspectiva, a regionalização tornou-se, através dos blocos, a responder à crescente competitividade do capitalismo pós-Guerra Fria. Capitalismo que se baseia na fluidez do capital financeiro e das empresas transnacionais, em escala internacional, para retirar os entraves próprios da soberania dos Estados-Nação. Uma resposta calcada em integrações supranacionais em escala regional para proteger as nações do discurso e prática livre-cambista dominante à época.

Mas, como lembra Paulo Visentini e Analúcia Pereira (2008, p. 225)

[...] a estruturação dos megablocos, isto é, dos processos de integração econômica supranacional em escala regional, longe de significar uma harmonização de interesses dentro de mercados abertos no plano mundial, representa em larga medida o contrário: a liberalização comercial entre os países integrantes de cada bloco é acompanhada pelo estabelecimento de um protecionismo ainda maior em relação ao resto do mundo. As conseqüências (sic) só foram mais graves até agora porque as rivalidades ocorrem dentro de um sistema fortemente independente.

A segunda questão se refere às organizações internacionais. Elas adquirem maior relevância com a refração dos Estados nacionais, então considerados deficientes para potencializar os interesses dos grupos presentes na sociedade civil. Aquelas organizações teriam a possibilidade, então, de experimentar o exercício de uma governança sem governo para mobilizar as potencialidades da sociedade e promover maior justiça social.

Frisa-se que a ideia de governança sem governo, segue de perto a

concepção de James Rosenau (2000). Este autor entende que os governos exercem funcionalidade e ordem sob muitos aspectos para deter soberania.

Ele cita como exemplo de funcionalidade e ordem, as constituições nacionais bem como os tratados internacionais, os quais visam a manutenção do sistema, evitando-se que surjam problemas irreparáveis dos conflitos. Mas, ao mesmo tempo, alude para o fenômeno relativo à descentralização dos governos frente à coerência de subgrupos étnicos, globalização das economias, emergência de movimentos sociais mais amplos e questões ambientais. Rosenau (2000, p. 14) entende que “[...] certas funções da governança estão sendo executadas mediante atividades que não tem origens no governo”. Por isso, frisa ainda que:

[...] *governança* não é o mesmo que *governo*. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividade orientada para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante implementação de políticas devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU, 2000, p. 15)

Entende-se que o referido autor trabalha dois níveis de compreensão quando alude aos conceitos de governança e governo. O primeiro conceito encontra-se no nível da intersubjetividade, mas com constituições e estatutos formais. Para isso, a governança necessita da aceitação de uma ampla maioria ou do apoio dos mais poderosos do grupo que a legitima. Por outro lado, o governo funciona mesmo com ampla e forte oposição às suas políticas.

Esses níveis de compreensão permitem à Rosenau (2000, p. 16) afirmar que:

[...] Nesse sentido, a governança é sempre eficaz, quando se trata das funções necessárias para a persistência sistêmica ou então não é concebida para existir efetivamente (com efeito, não se fala em uma governança ineficaz, mas sim de anarquia ou caos). Por outro lado, os governos podem ser bastante ineficazes sem que deixem de ser considerados como existentes – diz-se simplesmente que são “fracos”. Portanto, pode-se falar em governança sem governo – sem mecanismos regulatórios em uma esfera de atividade que funcione efetivamente mesmo que não tenha o endosso de uma autoridade formal.

Rosenau (2000) apresentou esses conceitos em debate do começo da década de 1990, mais precisamente em 1992, quando organizou o livro *Governance without government*, com Ernest-Otto Czempel. Oportuno situar temporalmente

essas reflexões porque procuravam responder o mundo que se apresentava com a derrocada do socialismo real e hegemonia norte-americana nas relações internacionais. Mas uma hegemonia compartilhada, que necessitava de arranjos regionais.

Os Estados Unidos da América (EUA) torna-se, sem dúvida, o país mais forte e, por isso, o responsável por gerenciar as relações internacionais sem desprezar a cooperação de outras nações. Como exemplo, tem-se a política estadunidense para a América. Nesse sentido, registra-se a Iniciativa para as Américas e cria o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). Ambas as iniciativas promovidas pelo governo Bush no começo da década de 1990.

Os esforços, como se percebe, se voltaram para a construção de processos de regionalização durante a década de 1990. De algum modo, o processo de regionalização é resposta à globalização. Frisa-se, no entanto, que esses processos tornam-se também concorrentes. A integração bilateral Brasil-Argentina (governos Sarney/Alfonsín e Collor/Menem), do qual se tem o contexto da gênese do Mercosul, visava reduzir os impactos potenciais de outros processos de regionalização, em especial, o NAFTA.

Por fim, citam-se, como exemplo dessas ações coletivas no âmbito das Américas, a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), o qual, em 1995, tornou-se Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e, no ano de 2002, teve sua Secretaria Permanente estruturada em Brasília. Já na esfera das Américas, é interessante mencionar os seguintes iniciativas: Comunidade Andina (CAN), Comunidade do Caribe (CARICOM), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), e outras.

### 3.2 A AMAZÔNIA E A GLOBALIZAÇÃO

Como percebido, a ampliação acelerada da globalização multidimensional nas últimas décadas produziu uma série de mudanças e arranjos institucionais em todo o mundo. No contexto sul-americano, essas transformações, mais a necessidade de gerenciar as múltiplas agendas em prol de um desenvolvimento duradouro, economicamente eficiente, com preocupação social e responsabilidade ecológica, incentivaram esforços em direção a intensificação dos processos de integração e governança por meio de blocos regionais (SILVA, 2009). Esse contexto remete a um

quadro de estímulo a cooperação, a qual, segundo Robert. O. Keohane,

(Cooperation) occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination. To summarize more formally, *intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination* (1984, p. 52).<sup>23</sup>

Além disso, propicia-se ainda o surgimento de "principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge [...]" (KRASNER, 1983, p. 1).<sup>24</sup>

Nessa composição, a Pan-Amazônia ocupou posição de destaque dentro de uma nova geopolítica que visava a sustentabilidade. Considerando a abundância em recursos naturais da região amazônica, esta tornou-se estratégica, dentro de um cenário envolto pela economia global e pelo desenvolvimento tecnológico, em função do agravamento da crise ecológica mundial e do reconhecimento de que era urgente a busca harmônica entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

A reflexão sobre o desenvolvimento sustentável da região amazônica tem em vista a riqueza potencial de seu capital natural, o qual converteu-se em reserva de valor por meio da apropriação dos recursos naturais. Como resultado, isso constituiu um mercado regido por trocas comerciais, não só de bens materiais, mas também de serviços ambientais.

De acordo com Silva (2009, p. 220):

A degradação humana e pilhagem de recursos naturais no subcontinente amazônico estão diretamente relacionadas às diversas formas de mercantilização no contexto da lógica de acumulação capitalista, determinada pela política dos países centrais. Usurpação de direitos, saque de riquezas e domínio territorial engendraram modos de subordinação que determinam uma condição periférica e marginal das sociedades amazônicas.

<sup>23</sup> (Cooperação) ocorre quando os atores ajustam seu comportamento com as preferências reais ou antecipada dos outros, através de um processo de coordenação política. Para resumir de maneira mais formal, a cooperação intergovernamental tem lugar quando as políticas seguidas por um governo são considerados por seus parceiros, facilitando, assim, a realização dos seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política (tradução livre).

<sup>24</sup> O conceito clássico de regime internacional é o de Krasner, referente aos princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno do quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área (KRASNER, 1981).

Seguindo esse pensamento, Leis e Viola (1990) explicam que a problemática socioambiental da América Latina, e conseqüentemente a sul-americana, está marcada por sua inserção socioeconômica na ordem internacional. Essa inserção gerou uma dependência dos centros de poder hegemônicos, os quais ditavam as regras de um modelo de desenvolvimento totalmente inapropriado à realidade da região, causando, assim, prejuízos. Ademais, a existência das constantes trocas desiguais, em que a periferia posicionava-se como mera fornecedora de matérias-primas, gerou um quadro de deterioração das políticas públicas nacionais, além do aumento da pobreza da população e desgastes dos ecossistemas naturais. Tudo isso, já nos anos 80, ocasionou uma crise estrutural na América Latina que só ampliou a visibilidade da crise socioambiental.

Nesse momento, a característica multidimensional da crise ambiental (clima, água, alimentos, etc.) mais as complexas negociações políticas em prol dos interesses comuns passam a envolver uma pluralidade de atores, com percepções, racionalidades e representações distintas, nas discussões sobre os temas ambientais, ou seja, ampliou-se a participação coletiva de vários segmentos da sociedade em geral. Vale dizer, que tal pluralidade desencadeou questionamentos sobre a legitimidade dos atores e a possível fragilidade do papel dos Estados (SILVA, 2009).

O fato é que a complexidade do mundo contemporâneo e a necessidade de se gerenciar determinadas agendas, entre elas a do meio ambiente, urgiam por estilos de governança, a qual, no entendimento da Comissão sobre Governança Global (1996, p. 2), é a "totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns".

No que se refere à Pan-Amazônia, outro ponto importante a ser exposto para o entendimento da cooperação na região é a questão dos interesses de outros Estados. Tendo por base os registros históricos, tem-se que a Pan-Amazônia tornou-se alvo de cobiça internacional desde o período colonial, quando espanhóis e portugueses, primeiramente, desbravaram o referido espaço. Em anos seguintes, também concorreram a um lugar na Amazônia os franceses, holandeses e ingleses. Já naquela época, a colonização representou um impacto profundo, tanto na vida dos grupos étnicos locais como para o meio ambiente, causando marginalização social e econômica.

Após a independência dos países que compartilham a Pan-Amazônia e a

definição física e política de seus territórios amazônicos, houve o processo de integração administrativa aliada à inserção aos mercados nacionais e internacionais, o qual começou a se consolidar na segunda metade do século XX. Nesse ínterim, do ponto de vista internacional, cientistas, intelectuais, militares e políticos de diversos países - Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra e outros - e organizações internacionais - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas (ONU), e etc. - se uniram na tentativa de criar uma instituição científica na região amazônica. A proposta, elaborada pelo químico industrial brasileiro Paulo Estevão de Berrêdo Carneiro, consistia na criação de uma rede científica e política denominada Instituto Internacional da Hileia Amazônica (IIHA), mediante o Instituto seriam captados recursos para o desenvolvimento de pesquisas. O plano de criação foi submetido e aprovado na primeira sessão da Conferência Geral da Unesco, em novembro de 1946, Londres. No ano seguinte, a proposta se tornou um dos quatro pontos principais do programa da referida organização (MAIO; SÁ, 2000).

Maio e Sá (2000) ressaltam ainda que a literatura, elaborada entre os anos 1940 e 1960, diverge sobre o projeto IIHA. Se por um lado alguns autores pontuavam a oportunidade de se impulsionar o desenvolvimento da região por meio da cooperação internacional, outros condenavam a proposta, pois afirmavam evidenciar a cobiça internacional.

A proposta do IIHA foi aprovada, em 1948, na Convenção de Iquitos. Nesta, o Instituto foi criado e teria, inicialmente, a participação do Brasil, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Bolívia, França, Holanda e Itália. Apesar da citada aprovação e do parecer favorável da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o Brasil, que ficou responsável por sediar o IIHA na cidade de Manaus, após mobilizar o Congresso Nacional, não ratificou a referida Convenção. Entre as razões para a negativa estavam o receio de que o Instituto representasse a expressão dos interesses imperialistas na região e a configuração de uma ameaça à soberania e à segurança nacional (ANTIQUERA, 2006; MAIO; SÁ, 2000).

Nos anos seguintes, as aproximações entre os países latino-americanos foram muito tímidas, principalmente após a ascensão dos governos militares, pois muitos estavam preocupados com seus projetos de desenvolvimento nacional. De acordo com João Filho (2006) apud Piedra-Calderón (2007), os regimes militares foram os responsáveis por consolidar a visão de que o espaço amazônico poderia

ser visto como uma mercancia a ser explorada. Como resultado desse pensamento, a vida amazônica tomou novo rumo a partir de grandes projetos de colonização voltados à agricultura, pecuária e exploração petroléira. Estas, aliadas às atividades de extração de madeira, aceleraram a degradação ambiental.

A falta de planejamento por parte dos governos militares, e posteriormente dos governos ditos democráticos, era visível no processo de colonização e exploração dos recursos naturais do território amazônico. A falta de assistência aos colonos gerou um quadro de migração para os centros urbanos das cidades amazônicas, o que ocasionou sérios problemas sociais (PIEDRA-CALDERÓN, 2007).

Ainda sobre os interesses externos, no século XX, o tema da internacionalização tomou força a partir do início do debate da conservação do meio ambiente e da cooperação mundial. A intenção por parte de outros países era conseguir intervir na região com a justificativa de auxiliar na missão da preservação ambiental. Segundo Piedra-Calderón (2007), países pertencentes ao G7 (Japão, Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá) tinham o desejo de estabelecer o controle sobre a região. Tal desejo foi manifestado durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, onde surgiu a ideia da soberania relativa sobre o território. Um dos argumentos utilizados para embasar a proposta de intervenção internacional foi que os riscos e as ameaças à floresta amazônica contribuíam para as mudanças climáticas do Planeta.

Nas anos seguintes, assiste-se a progressiva expansão do ambientalismo e das discussões sobre o meio ambiente, principalmente em função da ação de organizações não governamentais, grupos comunitários, comunidade científica, grupos estatais, entre outros. Em decorrência dessa ampliação, pressões em nível internacional se multiplicaram com o intuito de fundar uma política de delimitação de áreas protegidas, o que tomou força entre 1970 e 1980.

### 3.3 DO TCA A OTCA

Vale dizer que, em suas múltiplas dimensões, a Pan-Amazônia passou a ter um papel representativo no redesenho das relações internacionais. Isso deveu-se à valorização da região devido ao seu potencial em recursos naturais, ou seja, seu capital natural. Ademais, a Pan-Amazônia, de acordo com Silva (2009, p. 218):

[...] tem uma importância fundamental na gestão de um novo modelo de civilização, com a utilização racional de sua biomassa, conciliando o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente no plano regional, nacional, continental e global. As florestas tropicais úmidas e as populações tradicionais são estratégicas neste sentido, pois representam o momento derradeiro de ocupação das últimas fronteiras de sociobiodiversidade do planeta.

Valendo-se disso, de todo o panorama já exposto, mais a necessidade de reafirmar suas soberanias diante os desafios levantados por meio do debate da internacionalização amazônica é que os países amazônicos decidiram converter a Pan-Amazônia em objeto de política nacional. Uma das alternativas encontradas para responder aos citados desafios foi a proposição de ações coletivas de gestão integrada entre os países que compartilham a soberania da região amazônica. A opção pela cooperação internacional em âmbito regional resultou na construção de uma aliança. Esta teve como principais articuladores os governos do Brasil e do Peru, a partir do encontro entre os presidentes Ernesto Geisel e Francisco Morales Bermudes.

Os países amazônicos tinham a necessidade de cooperar entre si tendo em vista uma série de fatores, mais especificamente:

- a) O interesse de reafirmar a soberania dos países da área sobre seus respectivos programas de desenvolvimento amazônico, que poderia ficar comprometida por renovadas pressões internacionais na medida do esgotamento dos recursos naturais e das necessidades dos países industrializados;
- b) O reconhecimento da importância da preservação do meio ambiente sem prejuízo do desenvolvimento da região, como meio de resistir às "cruzadas ecológicas" - vistas como outra forma de pressão dos países centrais para manter a Amazônia como área de reserva estratégica;
- c) A relevância da cooperação regional como meio de fortalecer a capacidade nacional de promover o desenvolvimento amazônico, em face das limitações de recursos do País que se acentua com a crise do petróleo.
- d) A necessidade de reafirmar, por meio da cooperação, como meio de "desarmar os espíritos", afetados pelas dificuldades diplomáticas motivadas pela questão de Itaipu;
- e) O interesse de reservar o maior espectro possível de temas relativos ao "desenvolvimento e à proteção" da Amazônia à "competência exclusiva dos países da região" MONTENEGRO (2000, p. 362) apud MARTÍNEZ (2012, p. 217).

Desse modo, em 1978, mais precisamente em 03 de julho, os países amazônicos - Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela - ratificaram a vontade de firmar um pacto amazônico, cuja nomenclatura é conhecida como Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Composto por 28

artigos, o Acordo-Quadro entrou em vigor em 02 de agosto de 1980, após a ratificação da Venezuela, último país a fazê-lo. Vale dizer que a demora no ato de ratificação da Venezuela deveu-se às suas desconfianças quanto aos supostos interesses hegemônicos do Brasil (ANTIQUERA, 2006; MARTÍNEZ, 2012).

No que diz respeito aos membros do Acordo, destaca-se que o artigo 2º do Decreto nº 85.050, o qual promulga o TCA no Brasil, delimita a participação dos países da seguinte forma:

O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma (BRASIL, 1980, p. 2).

Como observado, o TCA ressalta o critério hidrográfico para a definição de territórios amazônicos, no entanto, permite uma flexibilização do mesmo a partir da consideração de características geográficas para que países como a Guiana e o Suriname se tornassem aptos a aderir ao Tratado, já que esses dois não fazem parte de fato da bacia do rio Amazonas, somente são influenciados ecologicamente pela mesma. Desse modo, entende-se que, "ao invés de um critério hidrográfico, prevaleceu um critério hidrológico, o de bacia hidrológica, com base nas Regras de Helsinque"<sup>25</sup> (MARTÍNEZ, 2012, p. 201).

Outro ponto a ser enfatizado é a ausência da Guiana Francesa no rol dos países membros. Embora seu território possua elementos que a definam como território amazônico a partir dos ditames do TCA, sua condição de Departamento Ultramarino Francês a exclui, pois não configura um Estado soberano. Isso nos leva ao entendimento de que o Tratado possui um viés geopolítico, o qual se alia à aspectos ambientais e de segurança.

No entendimento de Amayo Zevallos:

a importância do Tratado de Cooperação Amazônica reside no reconhecimento da soberania de cada um dos países signatários sobre a parte que lhe corresponde da Amazônia – a isto se chama regionalização, como conceito oposto à internacionalização – permitindo também discussão e tomada de posição sobre a problemática do conjunto (AMAYO ZEVALLOS apud YAHN FILHO, 2005, p. 6).

---

<sup>25</sup> Define-se como a unidade física natural que tem em comum diversos processos ambientais. Assim, considera-se como unidade lógica para o planejamento do desenvolvimento agrícola e sócio-econômico.

O Pacto Amazônico foi assinado com a intenção de se criar as bases necessárias para um desenvolvimento regional integrado, que mantivesse o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente. Tal afirmação pode ser constatada no artigo Iº do TCA, no qual encontra-se o objetivo principal do pacto:

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 (BRASIL, 1980, p. 2).

Como observado no fragmento do documento, o acordo multilateral visa ao desenvolvimento da região amazônica, à preservação ambiental e ao uso racional dos recursos naturais. É interessante pontuar que, ainda na década de 1970, tais finalidades remetem ao desenvolvimento sustentável, conceito que nasceu na segunda metade dos anos de 1980 com a publicação do Relatório Brundtland<sup>26</sup>. Ademais, o mesmo só foi consagrado no âmbito das discussões sobre meio ambiente na década de 1990, principalmente durante a Conferência do Rio.

Segundo Caubet (2006) apud Brasil (2013), o TCA, mesmo observado seu conteúdo político, conseguiu ampliar o foco da relevância que a região amazônica tem para seus condôminos. Entre os objetivos gerais citam-se:

- Reforçar a autonomia de cada uma das partes signatárias em relação ao desenvolvimento de seus respectivos territórios amazônicos;
- Promover a integração dos respectivos territórios amazônicos às demais regiões de seus correspondentes territórios nacionais;
- Promover a utilização racional dos recursos naturais desses territórios, de modo a preservar o equilíbrio entre as necessidades do desenvolvimento e a conservação do meio ambiente; e

---

<sup>26</sup> Em meio os debates gerenciados pela ONU acerca das questões ambientais na década de 1980, a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, presidiu a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A Comissão, que surgiu após uma avaliação feita sobre os dez anos pós Conferência de Estocolmo, foi criada em 1983. O objetivo era promover audiências no mundo todo e, no final, produzir um documento formal. Este foi publicado em 1987 sob o título **Nosso Futuro Comum**, mas também é conhecido como **Relatório de Brundtland**. A partir dele, tornaram-se evidentes novos enfoques, além disso, criou-se um novo olhar sobre o *desenvolvimento*, que foi definido como o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, por esse motivo, o documento propõe o conceito de **desenvolvimento sustentável**, no qual entende-se que deve haver o equilíbrio entre três pilares: a economia, o social e o ambiental.

- Favorecer a troca de informações entre as partes signatárias no que tange às iniciativas nacionais de desenvolvimento dos referidos territórios (CAUBET, 2006 apud BRASIL, 2013, p. 93).

Nos primeiros anos do Tratado de Cooperação Amazônica, somente duas reuniões de Ministros das Relações Exteriores e uma reunião do Conselho de Cooperação Amazônica ocorreram. Essas reuniões foram simplesmente protocolares, sem ações concretas. Basicamente, os membros reafirmaram as intenções do Acordo e marcaram a necessidade de se buscar alternativas, tanto institucional quanto financeira, para subsidiar os possíveis projetos (ANTIQUERA, 2006).

Desde a criação do Pacto Amazônico até o início da década de 1990, o TCA permaneceu inerte. Entre 1991 e 1995, algumas tentativas no sentido de formular ações conjuntas e implementar projetos não tiveram muitos avanços. Neste ponto, considera-se que a fragilidade institucional do Tratado, ou seja, a inexistência de uma organização internacional com personalidade jurídica para celebrar acordos com Estados e outras organizações internacionais, e o sistema rotativo das Secretarias *Pro Tempore*, as quais não possuíam autonomia suficiente para negociações e execuções de ações e projetos a longo prazo, foram a causa da inatividade (ARAGÓN, 2002).

A fragilidade do Tratado incentivou os países amazônicos, em 1995, a estabelecerem um mecanismo institucional, o qual viria a ser a criação, mediante Protocolo de Emenda ao TCA, assinado em Caracas, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Por meio do Protocolo, aprovado em 14 de dezembro de 1998, instituía-se também a Secretaria Permanente da OTCA (SP/OTCA), que instalou-se em Brasília no ano de 2002.

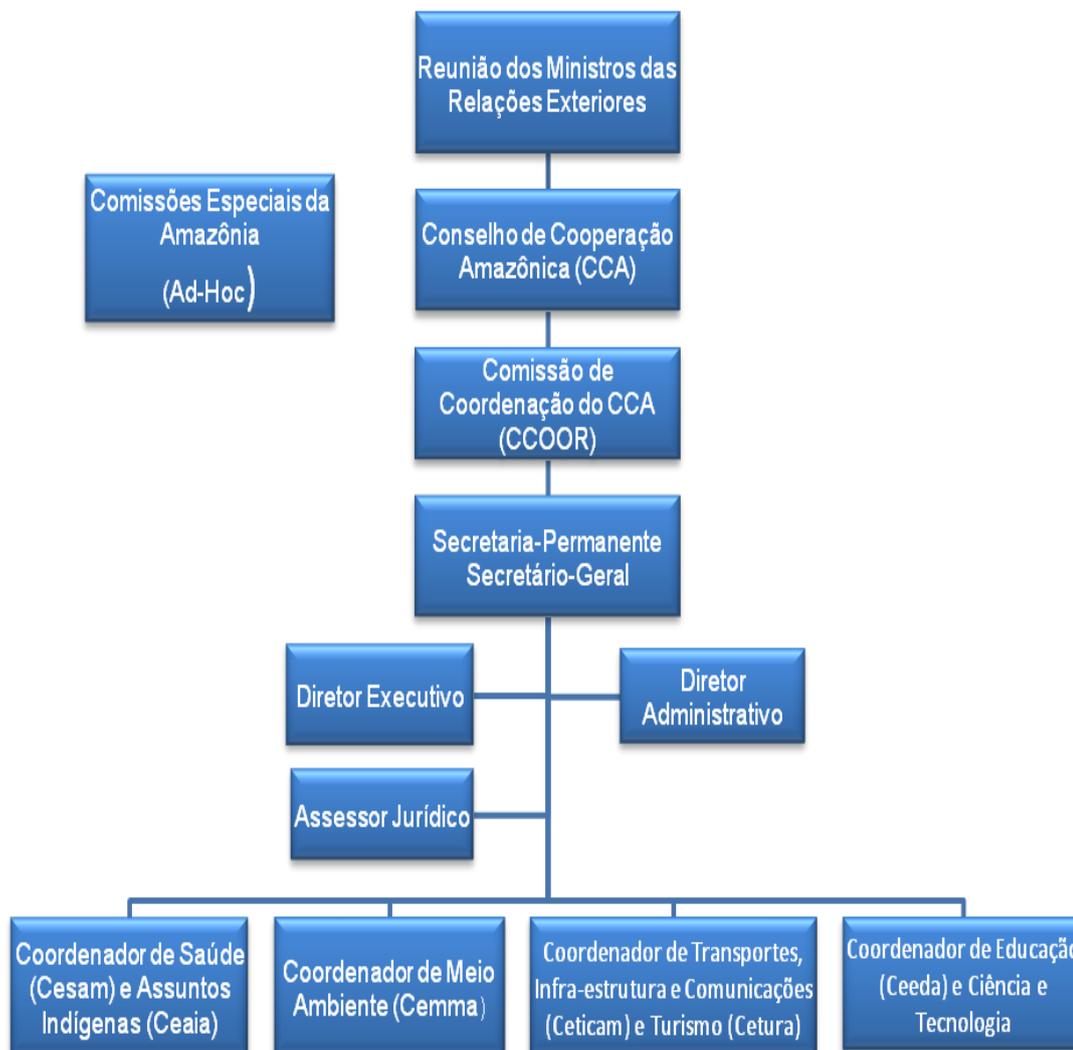
Conforme Piedra-Calderón (2007, p. 68),

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 institucionalidade ao Tratado de 1978.

A Secretaria Permanente, representada e dirigida pelo Secretário-Geral da OTCA, foi criada para exercer a função de órgão auxiliar executivo das instâncias políticas do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). À Secretaria foram atribuídas

a responsabilidade de promover a Organização, executar ações de cooperação previstas pelo TCA e a capacidade de firmar acordos e assumir compromissos em nome da OTCA quando autorizado, por unanimidade, pelos países Partes. Para o desempenho de suas funções, a SP/OTCA conta com a seguinte estrutura:

Figura 7 - Estrutura da Secretaria Permanente da OTCA



Fonte: OTCA, 2004.

Com a finalidade de fortalecer e implementar os objetivos ditados pelo TCA em benefício do desenvolvimento da Amazônia, a OTCA, mediante sua Secretaria Permanente, elaborou um Plano Estratégico com execução prevista para o período de 2004 a 2012. O Plano é um instrumento orientador que pode ser aperfeiçoado e adaptado de acordo com as mudanças no contexto político, estratégico ou técnico. Nele estão contidos programas e projetos cujas atividades de implementação são

gerenciadas pelos Planos de Ação Bianuais (PIEDRA-CALDERÓN, 2007; OTCA, 2004). Todas as ações descritas no Plano tem por finalidade cumprir a seguinte missão da OTCA:

No marco dos princípios consagrados no Tratado e em cumprimento aos mandatos das diferentes instâncias, fortalecer ou criar 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 sinergias 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).

Ademais, consta no documento 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 para suas diferentes populações, particularmente as amazônicas, com base no respeito aos direitos e aspirações da sociedade em seu conjunto (OTCA, 2004, p. 19).

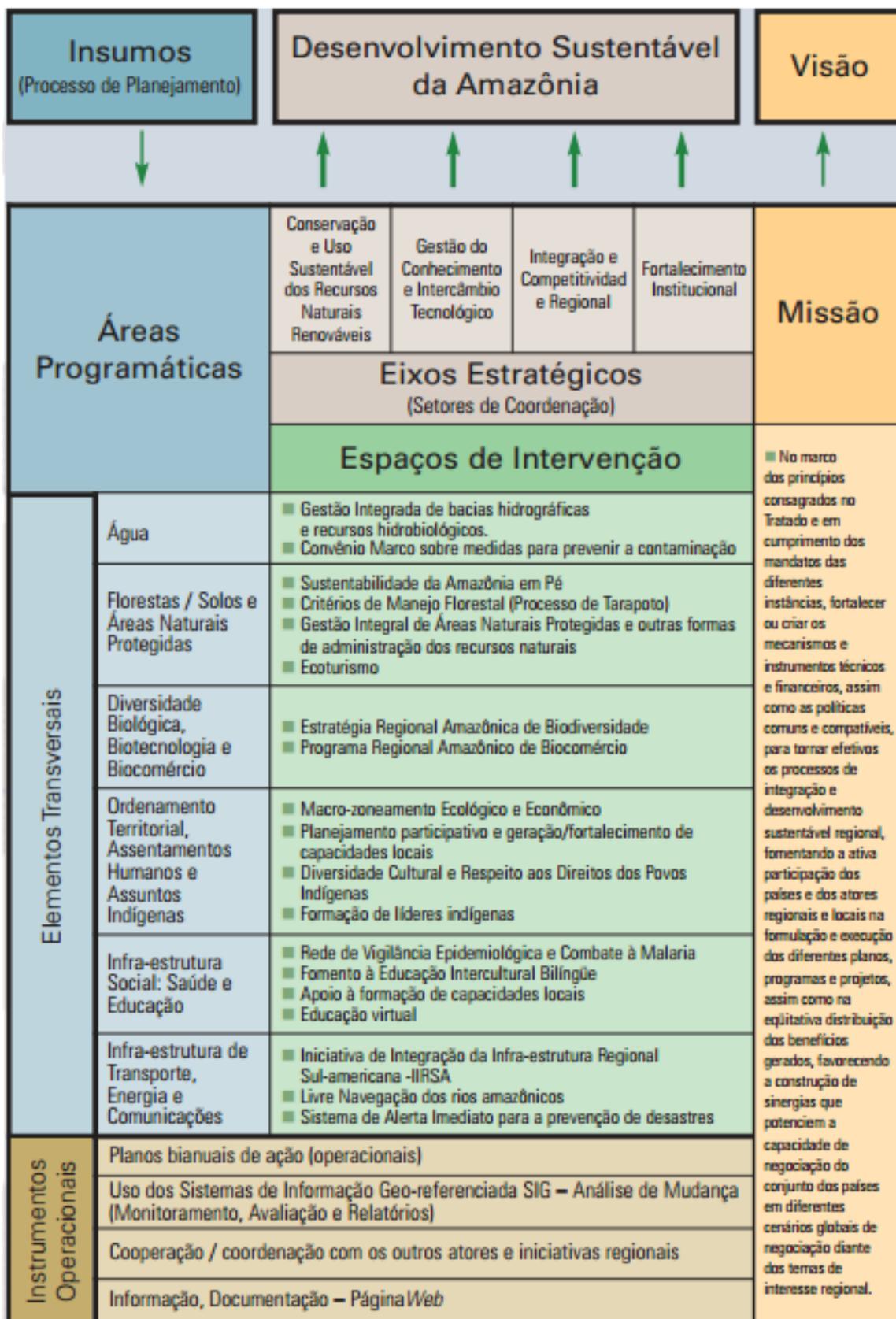
Uma série de fatores direcionaram à estruturação do Plano Estratégico, entre eles:

A reflexão sobre o processo histórico do Tratado, a revisão dos mandatos dos países emanados por suas diversas instâncias, as contribuições sugeridas pelos consultores, as propostas e orientações dos governos surgidas durante as visitas de trabalho do Secretário-Geral aos Países Membros da OTCA, bem como as contribuições apresentadas durante a I Reunião Internacional das Comissões Nacionais Permanentes, ocorrida em Brasília (OTCA, 2004, p. 23).

Assim, o Plano foi elaborado de forma que estabelece quatro eixos estratégicos, seis áreas programáticas de caráter transversal, os instrumentos operacionais e os espaços de intervenção. No que tange ao nível programático, é entendido que as ações da OTCA devem impactar um ou mais eixos, expressando, desse modo, o caráter transversal multissetorial que deve ser dado a todos os programas e projetos (OTCA, 2004, p. 21).

A matriz lógica do Plano está desenhada da seguinte forma:

Figura 8 - Matriz Lógica do Plano Estratégico da OTCA



Fonte: OTCA, 2004

A transformação da realidade nacional e regional dos países amazônicos - somada às profundas mudanças na agenda internacional, regional e local - conduziu à construção de uma nova visão combinada aos desafios do cenário contemporâneo da Pan-Amazônia. Por esse motivo, em 2009, os Ministros das Relações Exteriores dos Estados membros da OTCA decidiram preparar uma nova Agenda Estratégica com alcance de curto, médio e longo prazo, visando fortalecer o processo de cooperação com base em ações de alcance regional e que apoiassem as iniciativas nacionais (OTCA, 2010, p. 7).

Isso significou fazer a revisão do Plano Estratégico (2004-2012), até então vigente. Mais uma vez, um amplo processo de consultas, diálogos e levantamento de informações foi realizado para a construção do novo documento, o qual foi aprovado na X Reunião de Ministros de Relações Exteriores do TCA em novembro de 2010. O documento, nomeado de Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, nasceu com a incumbência de orientar as ações da OTCA durante um período de oito anos.

A agenda Estratégica trouxe consigo renovadas visões e missão da OTCA, a saber:

a) Visão da Região Amazônica

Alcançar o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica através do equilíbrio entre aproveitamento, proteção e conservação de seus recursos, respeitando uma equidade que garanta seu desenvolvimento integral sustentável, com a presença efetiva do Estado em seus diferentes níveis de Governo e das populações amazônicas com pleno exercício de seus direitos e obrigações à luz da legislação vigente nacional e dos acordos internacionais (OTCA, 2010, p. 15).

b) OTCA - visão de futuro

Uma Organização reconhecida nos Países Membros e no âmbito internacional como referencial em cooperação regional, em discussão e posicionamento em temas da agenda internacional relativos à Amazônia e em intercâmbio de experiências, atuando com base nos princípios de pleno exercício da soberania no espaço amazônico, de respeito e de harmonia com a natureza, de desenvolvimento integral sustentável e de redução das assimetrias dos Estados da Região (OTCA, 2010, p. 15).

### c) OTCA - Missão

Ser um fórum permanente de cooperação, intercâmbio e conhecimento, guiado pelo princípio de redução das assimetrias regionais entre os Países Membros; auxiliar nos processos nacionais de progresso econômico-social, permitindo uma paulatina incorporação desses territórios às respectivas economias nacionais; promover a adoção de ações de cooperação regional que redundem na melhoria da qualidade de vida dos habitantes da Amazônia; atuar segundo o princípio do desenvolvimento sustentável e os modos de vida sustentável, em harmonia com a natureza e o meio ambiente e levando em consideração a legislação interna dos Países Membros (OTCA, 2010, p. 15).

A nova Agenda Estratégica, com um caráter mais completo, também apresenta uma matriz lógica um pouco diferenciada, a qual configura-se da seguinte forma:

Figura 9 - Matriz Lógica da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica da OTCA

VISÃO DA AMAZÔNIA E DA OTCA			
CONTEÚDO TEMÁTICO GERAL	EIXOS DE ABORDAGEM TRANSVERSAL		
	Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis	Desenvolvimento sustentável	
AGENDAS SETORIAIS	Conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Florestas.</li> <li>• Recursos hídricos.</li> <li>• Gestão, monitoramento e controle de espécies da fauna e da flora selvagens ameaçadas pelo comércio.</li> <li>• Áreas Protegidas.</li> <li>• Uso sustentável da biodiversidade e promoção do biocomércio.</li> <li>• Pesquisa, tecnologia e inovação em biodiversidade amazônica.</li> </ul>	MISSÃO E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
	Assuntos Indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povos Indígenas em isolamento voluntário e em contato inicial.</li> <li>• Proteção dos conhecimentos tradicionais dos Povos Indígenas e outras comunidades tribais.</li> <li>• Terras e territórios indígenas e outras comunidades tribais.</li> <li>• Novos temas.</li> </ul>	
	Gestão do conhecimento e intercâmbio de informação.		
	Gestão regional de saúde.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação com outras iniciativas.</li> <li>• Vigilância epidemiológica.</li> <li>• Saúde ambiental.</li> <li>• Desenvolvimento de sistemas de saúde.</li> <li>• Tecnologias para melhorar a eficiência e eficácia de intervenções em saúde.</li> <li>• Determinantes de saúde na Amazônia.</li> <li>• Políticas de recursos humanos para a Amazônia.</li> <li>• Impulso, fortalecimento e consolidação da investigação na Amazônia.</li> <li>• Financiamento da agenda de saúde.</li> </ul>	
	Infraestrutura e transporte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura de transporte.</li> <li>• Navegação comercial.</li> </ul>	
	Turismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematização da informação turística na Amazônia.</li> <li>• Criação de circuitos regionais integrados.</li> <li>• Desenvolvimento do turismo de base comunitária ambientalmente sustentável.</li> <li>• Fortalecimento da imagem turística da Amazônia.</li> <li>• Proposta para contar com um mecanismo de financiamento regional de turismo.</li> </ul>	
	Fortalecimento institucional, financeiro e jurídico.		
	Temas emergentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças Climáticas.</li> <li>• Desenvolvimento Regional.</li> <li>• Energia.</li> </ul>	
MAPA DE ATIVIDADES E PAPEL DA SP/OTCA			

Fonte: OTCA, 2010.

Observados ambos os documentos, Plano Estratégico e Agenda Estratégica, percebe-se que a preocupação com os recursos hídricos da Pan-Amazônia está presente, no entanto são classificados como tema transversal.

#### **4 OS RECURSOS HÍDRICOS E OS ESFORÇOS DA OTCA PARA O SEU GERENCIAMENTO**

Nos últimos séculos, o aumento da população mundial e da produção, principalmente a industrial, atrelados a padrões de consumo pouco sustentáveis tiveram sérias implicações sobre os ecossistemas do Planeta. Como já visto na primeira sessão, no que tange ao meio ambiente, as consequências provenientes do modo de vida moderno estimularam uma onda de discussões, inicialmente entre alguns setores da sociedade civil dos países mais ricos do Ocidente, sobre os problemas ecológicos.

As movimentações desses grupos organizados, a princípio com relação a problemas de poluição com dimensão local, foram gradualmente influenciando a opinião pública e conquistando atenção no plano nacional - neste, em termos político e econômico - para as questões ambientais. Essa rápida evolução da agenda ambiental doméstica dos principais países desenvolvidos logo promoveu a internacionalização do tema.

Nesse contexto, os Estados reuniram-se em encontros internacionais com o intuito de cooperar no sentido de prevenir e/ou minimizar os impactos ambientais. Concomitantemente a esses esforços, deve-se lembrar que o contexto econômico mundial, gestado pelo fenômeno da globalização, estimulava um outro fenômeno, o da regionalização. Como fruto desses processos, o Tratado de Cooperação Amazônica nasce como uma tentativa de gerenciar as agendas emergentes no âmbito da Pan-Amazônia.

Conforme sessão anterior, o TCA foi criado, em 1978, com o propósito de lograr o desenvolvimento regional com base no crescimento econômico e preservação do meio ambiente. Segundo Aragón (2001), o TCA permaneceu ineficaz até a década de 1990. Somente após a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da instituição da Secretaria Permanente (SP/OTCA) é que ações mais concretas puderam ser realizadas em prol do cumprimento do objetivo do Tratado. Para tanto, foi construído um documento orientador, o Plano Estratégico - o qual deu lugar à Agenda Estratégica em 2010 - que estabelece os eixos de ação da Organização.

Nesta sessão, serão demonstrados, considerando a análise do Tratado de cooperação Amazônica, das atas das reuniões dos Ministros de Relações Exteriores,

do Plano Estratégico e da Agenda Estratégica, os esforços existentes no âmbito da OTCA para gerenciamento das águas da bacia do rio Amazonas, a partir do contexto da escassez de recursos hídricos. Aqui, considerar-se-á que tal contexto pode ser resultante de qualquer ação que ameace o acesso à água de boa qualidade, tão essencial aos seres vivos.

#### 4.1 O TCA E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DA PAN-AMAZÔNIA

O Tratado de Cooperação Amazônica, apesar de suas imprecisões e superficialidades, é um marco histórico no que se refere à cooperação internacional entre os países amazônicos. O instrumento jurídico representou o reconhecimento da natureza transfronteiriça da Pan-Amazônia e a necessidade de se preservar os recursos naturais a partir do desenvolvimento de ações conjuntas. Na década de 1970, isso foi muito significativo se considerado o fato de que o compromisso dos demais Estados com o meio ambiente era simplesmente a adesão à Declaração de Estocolmo (1972). Assim, entende-se que o Tratado constitui um legado em matéria hídrica e ambiental (MARTÍNEZ, 2012).

Por outro lado, o TCA é demasiado amplo, tornando-se, assim, insuficiente para a proteção do meio ambiente e gerenciamento dos recursos hídricos. Desse modo, considera-se essencial que os Estados partes levem em conta o estabelecimento de acordos multilaterais, ou mesmo bilaterais, visando sanar as limitações do Tratado quanto aos referidos temas.

Ao se observar o Tratado de Cooperação Amazônica, nota-se que somente três artigos remetem-se às Águas pan-amazônicas, os quais são:

Art. III - De acordo com e sem detrimento dos direitos outorgados por atos unilaterais, do estabelecido nos tratados bilaterais entre as Partes e dos princípios e normas do Direito Internacional, as Partes Contratantes asseguram-se mutuamente, na base da reciprocidade, a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem no território de cada uma delas. Tais regulamentos deverão, na medida do possível, favorecer essa navegação e o comércio e guardar entre si uniformidade;

Parágrafo único: O presente artigo não se aplicará à navegação de cabotagem.

Art. V - Tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico e social da região, as Partes Contratantes procurarão envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos;

Art. VI - Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as Partes Contratantes e com o Oceano Atlântico, os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreenderão, conforme for o caso, ações nacionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habilitação dessas vias navegáveis.

Parágrafo único: Para tal efeito, estudar-se-ão as formas de eliminar os obstáculos físicos que dificultam ou impedem a referida navegação, assim como os aspectos econômicos e financeiros correspondentes, a fim de concretizar os meios operativos mais adequados (BRASIL, 1980).

O artigo terceiro e o artigo sexto expõem a matéria da navegabilidade dos rios amazônicos. É importante pontuar que as características do bioma pan-amazônico tornam a navegação imprescindível à ocupação e desenvolvimento da região. Por deter a maior porcentagem da Bacia Amazônica e abrigar a foz em seu território, o Brasil ocupa posição estratégica. Um exemplo disso é que, no século XIX, o Brasil, embora já tivesse tratados que regiam sobre a navegação com os seus vizinhos, resistia à abertura de seus rios para embarcações estrangeiras. Somente em 1866, após pressões da França, Grã-Bretanha e Estados Unidos, foi autorizada a navegação internacional no Amazonas. Aqui, deduz-se que a experiência histórica dos países amazônicos embasa a preocupação expressa no texto do Tratado sobre a navegação nos rios.

O artigo quinto simplesmente aborda a questão das múltiplas funções dos rios amazônicos e deixa, a critério dos países membros, o desenvolvimento de esforços - sejam eles atividades, projetos ou acordos - voltados ao uso racional dos recursos hídricos. De acordo com o Relatório da Secretaria de Assuntos Estratégicos (BRASIL, 2013), o texto anteriormente elaborado pelo Itamarary possuía a reprodução dos dois primeiros princípios da Resolução nº 25 do Tratado da Bacia do Prata, denominada como Declaração de Assunção, que são interessantes à gestão dos rios amazônicos. De acordo com Villela (1984, p. 169), um dos princípios diz que "nos rios internacionais contíguos<sup>27</sup> a soberania é compartilhada entre os Estados ribeirinhos e qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral", já o outro expressa o seguinte: "nos rios internacionais de curso sucessivo<sup>28</sup>, cada Estado pode aproveitar as águas conforme suas necessidades, desde que não cause prejuízo sensível a outro Estado da Bacia". Em virtude de

---

<sup>27</sup> Os rios internacionais contíguos são cursos d'água, cujas margens situam-se em países distintos e que formam, portanto, fronteiras terrestres.

<sup>28</sup> Os rios internacionais sucessivos são aqueles que cortam os territórios de mais de um Estado separadamente, passam por um Estado e depois pelo outro.

impasse entre os países na reunião negocial do Tratado sobre a adoção dos referido princípios, optou-se por admitir um texto genérico sobre a gestão dos recursos hídricos.

Nesse ponto, deve-se ressaltar que o TCA, embora possua alguns de seus artigos voltados aos recursos hídricos amazônicos, ele não equivale a um regime de gestão de águas, somente constitui um regime de cooperação amazônica.

No princípio, a notável superficialidade do TCA não pôde ser superada. A ausência de uma representação com personalidade jurídica impedia a cooperação técnica e financeira com outros Estados e Instituições Internacionais. De forma a alterar esse quadro, conforme visto na sessão anterior, os países membros institucionalizaram o TCA por meio da criação da OTCA e da Secretaria Permanente. A constituição de uma organização internacional exige a implementação de aparatos burocráticos, que servem para apoiar as ações cooperativas. Tais aparatos se traduzem na existência de uma sede e de orçamento para a organização e no emprego de servidores públicos internacionais. Ou seja, é indispensável a instituição de um espaço social, e inclusive físico, onde as negociações possam ser feitas, e ainda uma equipe administrativa que torne realidade as decisões aprovadas (PIEDRA-CALDERÓN, 2007, p. 11-12).

Como elemento dos aparatos burocráticos, a Secretaria Permanente empenhou-se na construção de uma institucionalidade apta a "contribuir para a superação dos desafios presentes ao desenvolvimento sustentável da região Amazônica, e na constituição de um espaço político de diálogo regional capaz de construir consenso e convergência" (MARTÍNEZ, 2012, p. 224). Mediante a Secretaria, a OTCA coordena os procedimentos e atividades no marco do TCA e dinamiza a execução de suas decisões dentro das várias dimensões de atuação da Organização (político-diplomática, estratégica e técnica).

Como exposto na sessão anterior, a OTCA leva em conta eixos estratégicos<sup>29</sup> para o desenvolvimento de suas ações. Dentro desses eixos a Organização articula projetos em várias áreas relevantes para a região amazônica, tais como: biodiversidade, florestas, turismo, cooperação tecnológica, recursos hídricos, etc. A água, segundo a matriz lógica do Plano Estratégico e da Agenda Estratégica, é

---

<sup>29</sup> Os eixos estratégicos foram construídos a partir das observações, sugestões e contribuições, à OTCA, dos governos dos países membros, das organizações internacionais, de especialistas, da sociedade civil e outros.

considerada um tema transversal.

Tendo em vista que qualquer matéria a ser trabalhada no âmbito da OTCA deve ser apreciada pela Reunião de Ministros das Relações Exteriores, órgão supremo do TCA, ilustra-se abaixo um quadro com as principais decisões tomadas durante as Reuniões de Ministros sobre a matéria hídrica, desde 1980 até 2011.

Figura 10 - Resumo das deliberações sobre recursos hídricos nas Reuniões de Ministros

Evento	Data	Local	Deliberações	Categoria
Primeira Reunião de Ministros	1980	Belém Brasil	Manifesta-se a expectativa de que o sistema fluvial amazônico num futuro cumpra um papel similar às das redes de rios e canais em outros continentes, ou seja, se converta num fator de integração entre os países amazônicos.	Navegação
			O Conselho de Cooperação Amazônica deve empreender um estudo sistemático e completo do potencial dos rios, de sua íntima interação com os demais componentes do complexo geográfico amazônico, da necessidade de instalações portuárias, da demarcação e correção de cursos.	Navegação
			O Conselho de Cooperação Amazônica deverá promover a coordenação das planificações nacionais para a implantação de uma infraestrutura física adequada de transportes e telecomunicações, que possibilite a interconexão dos países amazônicos e de suas capitais.	Transportes em geral (inclui navegação)
Segunda Reunião de Ministros	1983	Santiago de Cali Colômbia	O governo brasileiro incumbiu-se da realização de um seminário sobre transporte fluvial, incluindo temas como infraestrutura portuária, construção de embarcações e afins.	Navegação
			O governo brasileiro incumbiu-se da realização de um seminário meteorologia, climatologia e hidrologia da Amazônia.	Hidroambiência
Terceira Reunião de Ministros	1989	Quito Equador	Os Estados-Parte deliberaram criar a Comissão Especial de Meio Ambiente da Amazônia, e a Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia, com o fito de laborar em pesquisas científicas	Hidroambiência

			em prol a prevenção da contaminação de solos e recursos hídricos, bem como da preservação da flora e fauna, condições climatológicas e todos os recursos naturais.	
Quarta Reunião de Ministros	1991	Santa Cruz de La Sierra Bolívia	Nada foi tratado na temática hídrica	
Quinta Reunião de Ministros	1995	Lima Peru	<p>Deliberada a Resolução V MRE-TCA/7, que dispõe a negociação de um convênio sobre medidas para prevenir e controlar a contaminação dos recursos hídricos amazônicos.</p> <p>Deliberada a Resolução V MRE-TCA/10, que encarrega à Comissão Especial de Transporte, Comunicações e Infraestrutura da Amazônia da realização de um estudo sobre navegabilidade dos rios amazônicos, para apoio ao Projeto <i>Red de Transporte para La Región Amazónica</i>.</p> <p>Solicitar apoio aos organismos internacionais de cooperação técnica e financeira, bem como à iniciativa privada, para desenvolvimento de projetos de aquicultura, pesca e criação de espécies aquáticas e semiaquáticas.</p>	<p>Hidroambiência</p> <p>Navegação</p> <p>Ambiência e Economia</p>
Sexta Reunião de Ministros	2000	Caracas Venezuela	Convocação para a I Reunião de Presidentes da América do Sul, visando reforçar a orientação dos países do Tratado em desenvolver infraestrutura de transporte intermodal através da Amazônia.	Navegação
Sétima Reunião de Ministros	2002	Santa Cruz de La Sierra Bolívia	<p>Deliberação orientadora aos Estados membros para que ratifiquem o Protocolo de Quioto, como reação aos problemas climáticos, em especial aos relacionados à Bacia Amazônica.</p> <p>É apresentado o Projeto PNUMA/GEF Amazônia</p>	<p>Ambiência</p> <p>Gerenciamento da Bacia do Rio Amazonas</p>
Oitava Reunião de Ministros	2004	Manaus Brasil	<p>Deliberação de criar um grupo de trabalho especial para examinar diferentes aspectos do uso responsável e soberano dos recursos hídricos da Amazônia.</p> <p>Deliberação para formular um</p>	Ambiência

			<p>regulamento amazônico sobre navegação fluvial, como complemento para a consecução dos propósitos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).</p> <p>Deliberação para encomendar à Secretaria permanente da OTCA o estudo e a aplicação de tecnologias alternativas de transporte, que permitam intercâmbio de bens e serviços.</p>	<p>Navegação</p> <p>Transportes em geral (inclui navegação)</p>
Nona Reunião de Ministros	2005	Iquitos Peru	<p>Salienta-se a necessidade dos Estados executarem ações para a preservação do ecossistema amazônico, com destaque àquelas que visem neutralizar o problema do degelo progressivo dos glaciais andinos.</p> <p>Deliberam pela adoção de medidas que contribuam para controlar e mitigar práticas ilícitas, incluindo-se entre essas a atividade de mineração – principalmente aurífera, que degradam os corpos hídricos.</p> <p>Deliberam que a Secretaria Permanente deve apoiar a formulação de projetos que tornem efetiva a cooperação dos Estados-membros nos sistemas brasileiros de proteção e vigilância da Amazônia (SIVAM/SIPAM), em especial na áreas de aproveitamento e monitoramento dos recursos hídricos, incêndios florestais e ilícitos.</p>	<p>Ambiência e Hidroclimático</p> <p>Ambiência</p> <p>Ambiência</p>
Décima Reunião de Ministros	2010	Lima Peru	<p>Ratificam a necessidade de aprofundar a cooperação e intercâmbio de experiências para o melhoramento da qualidade e ampliação da cobertura dos serviços em saúde, educação, água potável e saneamento para os povos indígenas e comunidades tribais.</p> <p>Reconhecem a prioridade de produzir um corpo de regras sobre navegação comercial nos rios da região, de acordo com os princípios consagrados do Tratado.</p>	<p>Ambiência e Saúde</p> <p>Navegação</p>

Décima Primeira	2011	Manaus Brasil	Os estados identificam e reconhecem os esforços realizados pelo Peru, na região de Madre de Dios, para erradicar a mineração ilegal, que prejudica a população, ao danificar gravemente os solos e a águas da região.	Hidroambiência
-----------------	------	---------------	---	----------------

Fonte: MARTÍNEZ, 2012.

Ao observar a síntese das deliberações das reuniões, percebe-se que, pelo menos até o ano de 2004, a questão da navegabilidade mostrou-se mais presente se comparada com qualquer outro viés relacionado aos recursos hídricos. Embora tenha sido um tema com maior quantidade de deliberações, os objetivos almejados não alcançaram o êxito esperado, pelo menos não no início dos anos 2000. Tal afirmação deduz-se a partir da Declaração de Caracas, a qual diz:

Los Países Parte admiten que es perentorio profundizar en la consideración de acciones para hacer realidad una de las mayores aspiraciones del Tratado, aún sin concretar, como es la de establecer una infraestructura de transporte intermodal a través de la Amazonia [...] <sup>30</sup> (DECLARACIÓN..., 2000, p. 4).

Quanto às questões relacionadas aos impactos sobre os rios amazônicos e a necessidade de uma cooperação em prol da garantia da manutenção da qualidade dos recursos hídricos, a qual é essencial ao desenvolvimento da região e bem-estar da população, verifica-se que, nos primeiros vinte anos, existiram apenas menções e a declaração de compromisso - que ficou no patamar político -, além de algumas poucas iniciativas. Foi somente durante a sétima reunião de Ministros, em 2002, que uma iniciativa de cooperação, sob o nome de Projeto GEF-Amazonas, foi apresentada no sentido de entender os problemas relacionados à poluição e demais impactos aos sistemas hídricos com o fim de propor mecanismos voltados ao gerenciamento da bacia do rio Amazonas. A Declaração de Santa Cruz de la Sierra (2002) marcou a importância do Projeto da seguinte forma:

(os Ministros) subrayan la importancia de la gestión y conservación de los recursos hídricos en la cuenca amazónica como un factor de desarrollo económico, social y de calidad de vida, así como de las iniciativas que se

<sup>30</sup> Os países parte admitem que é imperativo a busca de ações para tornar realidade uma das maiores aspirações do Tratado, ainda sem concretizar, que é o estabelecimento de uma infraestrutura de transporte intermodal através da Amazônia (tradução livre).

están adoptando en los países de la OTCA y la necesidad de integración y armonización de estos esfuerzos (DECLARACIÓN..., 2002, p. 3).

O Projeto GEF Amazonas foi desenvolvido com o intuito de envolver os oito membros da OTCA na busca pela gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços da bacia Amazônica, tendo como foco a adaptação dos países às alterações climáticas do Planeta, que interferem no ecossistema amazônica podendo causar, possivelmente, quadros de estresse ou escassez hídrica.

#### 4.2 O PROJETO GEF-AMAZONAS

Reconhecendo o papel que possuem os vários grupos de interesses na gestão da Bacia Amazônica, a OTCA buscou o apoio do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) na intenção de desenvolver um Programa de Ação Estratégica (PAE), que seria uma ferramenta para dar respostas às necessidades da Bacia. Em 2002, o projeto para a criação do PAE foi apresentado à VII Reunião de Ministros de Relações Exteriores, ocorrida em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia. Três anos mais tarde, foram aprovados os recursos para a formulação do Projeto Regional e, no ano de 2010, estabeleceu-se o Projeto "Gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços na bacia do rio Amazonas, considerando a variabilidade e mudança climática", também chamado de GEF-Amazonas.

De acordo com o Projeto OTCA/PNUMA/GEF, o objetivo é

[...] fortalecer el marco institucional para la planificación y ejecución, de forma coordinada y coherente, de las actividades de protección y gestión sostenida de los recursos hídricos de la Cuenca Amazónica frente a los cambios de clima experimentados en la Cuenca. El proyecto propuesto busca alcanzar una visión compartida para el desarrollo sostenido de la región, con base en la protección y gestión integrada de recursos hídricos transfronterizos, así como la adaptación a los cambios de clima<sup>31</sup> (OTCA, 2012, p.2).

---

<sup>31</sup> Fortalecer o marco institucional para o planejamento e execução, de forma coordenada e coerente, das atividades de proteção e gestão sustentável dos recursos hídricos da Bacia Amazônica frente às mudanças climáticas experimentados na Bacia. O Projeto proposto busca alcançar uma visão compartilhada do desenvolvimento sustentável na região, com base na proteção e gestão integrada dos recursos hídricos transfronteiriços, assim como a adaptação às mudanças climáticas (tradução livre).

No entanto, o documento consta um objetivo maior que é

[...] elaborar un Programa de Acciones Estratégicas (PAE) para la Cuenca Amazónica y crear un entorno propicio para mejorar las condiciones sociales y económicas que se hacen necesarias para la futura implementación del PAE y diseñar las medidas estratégicas referentes a la adaptación a los efectos de cambio climático global en la Cuenca<sup>32</sup> (OTCA, 2012, p. 3).

A elaboração e execução do Projeto GEF-Amazonas é consequência da cooperação entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que desempenha o papel de agência implementadora, a Global Environment Facility (GEF)<sup>33</sup>, a agência financiadora, e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que possui o papel de executora do Projeto.

O GEF Amazonas é composto por cinco componentes<sup>34</sup>, a saber:

- 1) Entendendo a sociedade amazônica - consiste em realizar uma pesquisa sobre as necessidades, interesses e metas dos principais atores da Bacia Amazônica;
- 2) Compreendendo a base dos recursos naturais - visa preparar a chamada Análise Diagnóstica Transfronteiriça (ADT) com base nas pesquisas científicas;
- 3) Desenvolvimento do Programa de Ações Estratégicas (PAE) - tem por fim a construção de um Programa de Ações Estratégicas que vise a gestão

<sup>32</sup> Elaborar un Programa de Ações Estratégicas (PAE) para a Bacia Amazônica e criar um ambiente propício para melhorar as condições sociais e econômicas que se fazem necessárias para a futura implementação do PAE e delinear as medidas estratégicas referentes à adaptação aos efeitos da mudança climática global na Bacia (Tradução livre).

<sup>33</sup> Foi estabelecido em 1991, colabora com financiamento de projetos e programas em países em desenvolvimento, que protejam o meio ambiente global. GEF grants suportam projetos relacionados com biodiversidade, mudanças climáticas, água internacionais, proteção da camada de ozônio, redução da degradação do solo e dos poluentes orgânicos persistentes (POPs). Desde a sua criação, o GEF já financiou um total de 8,75 bilhões de dólares ou 18 bilhões de dólares, incluindo a contrapartida, em 1900 projetos em 140 países em desenvolvimento, por intermédio de suas 3 agências implementadoras: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e Banco Mundial. Em relação ao tema de águas internacionais, o GEF já aportou cerca de 1,235 bilhão de dólares nos últimos doze anos, o que proporcionou um montante, incluindo a contrapartida dos parceiros, de \$2.1 bilhão de dólares em 177 projetos relacionados a gestão das águas em 139 Países em desenvolvimento. No continente sul-americano destacam-se o apoio aos projetos de Gestão das Águas e Mudanças Climáticas Globais nas Bacias Amazônicas e do Prata, sendo que ambos os projetos são administrados pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e o PNUMA, além de terem a direção regional da OTCA (Amazônia). 1) Proteger águas transfronteiriças; 2) Conservação da biodiversidade aquática e 3) Fortalecer a gestão integrada de recursos da água e do solo (OTCA, 2007, 41).

<sup>34</sup> OTCA. Conozca el Proyecto GEF Amazonas Recursos Hídricos y cambio climático. **AGUAS AMAZÓNICAS**, Brasília, v. 1, n. 1, mar. 2013. 4p.

integrada e sustentável dos recursos hídricos e seja de fácil e prática compreensão a todos os atores envolvidos;

4) Gestão do Projeto - consiste na criação, a longo prazo, de mecanismos de coordenação intra e interministerial;

5) Monitoração e Avaliação - o Projeto cumprirá com os procedimentos normais de monitoração e avaliação do PNUMA.

Com o desenvolvimento do Projeto pretende-se chegar aos seguintes resultados<sup>35</sup>:

1.1) Obter uma visão sobre a Bacia Amazônica;

1.2) Fortalecer o marco legal e institucional;

2.1) Produção da Análise Diagnóstica Transfronteiriça (ADT);

2.2) Pesquisas científicas em: sistemas aquáticos, águas subterrâneas, sedimentação em áreas transfronteiriças e outros;

3.1) Projetos pilotos em gestão integrada de recursos hídricos, projetos demonstrativos sobre prioridades especiais de adaptação, sistema integrado de informação e Programa de Ações Estratégicas (PAE);

4) Atividades necessárias para a supervisão exitosa do Projeto;

5) Atividades necessárias para um eficiente processo de monitoração e avaliação.

Com base na leitura das atas, nota-se que as expressões "manifestam", "reconhecem", "ratificam", "destacam" e outras semelhantes estão bem presentes quando se referem aos temas de recursos hídricos. Tais colocações nas atas demonstram um tom de discurso diplomático, sendo assim, pouco pragmático, o que, infere-se, limitar a construção de ações para o desenvolvimento de normas voltadas à gestão dos recursos hídricos amazônicos.

Desse modo, considera-se o projeto GEF-Amazonas um avanço no âmbito regional e da OTCA, pois, segundo os resultados esperados descritos no projeto, a intenção é instituir o Programa de Ações Estratégicas (PAE). Não se pretende que este tenha, em princípio, característica jurídica, no entanto, acredita-se que ele contribuirá para a convergência das ações dos países amazônicos em direção à gestão sustentável da Bacia Amazônica, considerando a variabilidade e a mudança climática.

---

<sup>35</sup> OTCA. Conozca el Proyecto GEF Amazonas Recursos Hídricos y cambio climático. **AGUAS AMAZÓNICAS**, Brasília, v. 1, n. 1, mar. 2013. 4p.

Outro ponto interessante a ser ressaltado é que as ações e projetos da OTCA dialogam com outros documentos internacionais direcionados às questões do meio ambiente, reafirmando, assim, o compromisso dos países membros, por meio da Organização, com a promoção do desenvolvimento sustentável. Como exemplo, cita-se a Agenda 21, documento que resultou da Eco 92, no qual consta que

Os recursos hídricos transfronteiriços e seu uso são de grande importância para os Estados ribeirinhos. Nesse sentido, a cooperação entre esses Estados pode ser desejável em conformidade com acordos existentes e/ou outros arranjos pertinentes, levando em consideração os interesses de todos os Estados ribeirinhos envolvidos (CONFERÊNCIA ..., 1992, p. 227).

Ainda no mesmo documento, tem-se as propostas de áreas de programas para o setor de água doce:

- (a) Desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos;
- (b) Avaliação dos recursos hídricos;
- (c) Proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos;
- (d) Abastecimento de água potável e saneamento;
- (e) Água e desenvolvimento urbano sustentável;
- (f) Água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável;
- (g) Impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos (CONFERÊNCIA..., 1992, p. 227).

Também é possível encontrar influência da Agenda 21 na Agenda Estratégica da OTCA. No ponto que trata sobre os recursos hídricos, o objetivo divulgado na Agenda Estratégica é

apoiar a construção e divulgação de um marco de referência para a gestão eficiente, integrada e integral dos recursos hídricos e para a promoção de um maior acesso da população ao recurso água e a seus serviços, especialmente ao saneamento, como medida que contribui para melhorar a qualidade de vida das populações amazônicas (OTCA, 2010, p. 25).

Nas atividades de curto prazo, estão previstas:

- i. Promover a adoção de uma abordagem integrada e integral da gestão dos recursos hídricos (adaptação às mudanças climáticas, solos, participação da sociedade civil na gestão).
- ii. Promover ações visando facilitar um acesso o mais equitativo possível da sociedade civil como um todo à água de qualidade, com ênfase nas populações vulneráveis, povos indígenas e outras comunidades tribais.
- iii. Promover a discussão de problemáticas particulares ao manejo de bacias em áreas de fronteira.

iv. Estimular a participação das populações vulneráveis, povos indígenas e outras comunidades tribais em debates sobre os recursos hídricos (OTCA, 2010, p. 25).

Já nas Atividades de médio prazo, tem-se:

- i. Promover espaços de discussão comuns para estabelecer políticas de controle das atividades de mineração que contaminam as águas.
- ii. Promover a adoção de critérios comuns para a avaliação e o monitoramento do uso de recursos hídricos, respeitando as particularidades nacionais no manejo.
- iii. Promover ações e mecanismos para o zoneamento e o ordenamento territorial regional para o manejo de bacias e microbacias.
- iv. Implementar um modelo de gestão integral e sustentável dos recursos hídricos da Amazônia continental (OTCA, 2010, p. 25).

Por último, na atividade de longo prazo observa-se:

- i. Promover ações e mecanismos para o ordenamento territorial regional e o zoneamento ambiental para manejo de bacias e microbacias (OTCA, 2010, p. 26).

Outro exemplo de adesão da OTCA a compromissos internacionais é a seguinte passagem da Declaração de Santa Cruz de la Sierra, 2002:

Ratifican el compromiso de los Países Miembros del Tratado de Cooperación Amazónica de adoptar medidas apropiadas para cumplir con los objetivos de la Declaración del Milenio (ONU), respecto a las metas de desarrollo ambiental sostenible<sup>36</sup> (DECLARACIÓN, 2002, p. 2).

Por outro lado, tais fragmentos demonstram, em contraponto com as ações existentes, que ainda há a predominância do discurso e que pouco tem-se de efetivo no âmbito da OTCA para o estímulo ao cumprimento, por parte dos membros, dos objetivos de protocolos internacionais.

#### 4.3 A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS AMAZÔNICOS EM UM CONTEXTO DE ESCASSEZ

Conforme abordado na primeira sessão, a água é de extrema importância

---

<sup>36</sup> Os países membros do Tratado de Cooperação Amazônica ratificam o compromisso de adotar medidas apropriadas para o cumprimento dos objetivos da Declaração do Milênio (ONU), referente às metas de desenvolvimento ambiental sustentável (tradução livre).

para a manutenção da vida dos seres vivos. É por esse motivo que a Bacia Amazônica adquire, cada vez mais, extrema relevância em meio as discussões internacionais acerca dos problemas ambientais.

Para alguns especialistas, a crise da água no século XXI está mais relacionada à problemas com o gerenciamento do recurso do que com a crise real de escassez e estresse hídrico. Já para outros estudiosos, a crise é consequência de uma série de problemas ambientais que são agravados por outros problemas ligados à economia e ao desenvolvimento social (TUNDISI, 2008).

Tem-se ainda o fato de que a água vem sendo reconhecida como "ouro azul" do século XXI, em face da crescente escassez resultante da destruição gradual e do agravamento da poluição dos recursos hídricos em muitas regiões do mundo, ao lado da implantação progressiva de atividades incompatíveis. Tudo isso, exige um planejamento e manejo integrado desses recursos.

Quanto a Pan-Amazônia, é interessante dizer que sua situação é inversa à mundial: a abundância é paradoxal ao baixo consumo de grande parte da população que não tem acesso à água potável e ao saneamento básico. Ademais, deve-se lembrar que a Bacia Amazônica constitui um sistema hidrológico com interações dinâmicas e complexas que envolvem o relevo, o solo, a vegetação, o clima e a presença humana.

Embora o Projeto GEF-Amazonas tenha como foco a variabilidade e mudança climática, as características dos rios e bacias hidrográficas e os impactos sobre eles não são somente determinados pelo clima, embora este tenha papel primordial. É o conjunto de fatores que compõem o sistema da Bacia Amazônica que determinam certos resultados. Aqui, há referência, por exemplo, às severas secas ocorridas nas regiões amazônicas da Bolívia, Peru e Brasil nos anos de 2004 e 2005.

A relação existente entre o aumento da temperatura e o desmatamento é confirmada em vários estudos científicos, revelando que a perda de vegetação incide no aumento de áreas desérticas e na baixa umidade do ar, cujos efeitos são variados e têm incidência na alteração dos regimes de chuvas e no clima de forma local, regional e global. Por suas funções tanto no ciclo hidrológico, quanto no ciclo global de carbono, a importância da floresta amazônica é notória, dada a interconexão entre os solos, a vegetação, a produção de água e a manutenção do clima úmido - características próprias do sistema amazônico hídrico, climático e florestal (VARELLA NETO, 2006).

Todavia, não se deve deixar de considerar as ações antrópicas no espaço amazônico. Em virtude do modo de vida moderno e das múltiplas funções dos recursos hídricos, tem se constatado sérios impactos nos corpos d'água. Assim, é consenso entre estudiosos de diversas áreas que medidas preventivas devem ser tomadas para não aumentar os impactos negativos na Amazônia, por tratar-se de um espaço com grandes fragilidades ante os impactos antropogênicos.

O que caracteriza o Projeto GEF-Amazonas dentro de um contexto de escassez é justamente o fato de a Bacia Amazônia ser considerada parte de um sistema interdependente, o qual é suscetível à ação humana. Assim, apesar do projeto executado pela OTCA direcionar sua visão para a variabilidade e o mudança climática (uma das linhas de ações do GEF, agência financiadora) deve-se ressaltar que os impactos resultantes dessas variações estão inter-relacionados com diversas outras ações, sejam elas provenientes da natureza ou de atividade humana, que propiciam contextos de escassez, ou estresse hídrico, de forma esporádica ou permanente.

Como já dito, não se intenciona que o Projeto GEF-Amazonas, por meio da instituição do Programa de Ações Estratégicas (PAE), possua status jurídico. Por outro lado, pensa-se que ele poderá contribuir, no futuro, com a necessidade de se constituir um regime ambiental, resultante de uma agenda consensual acerca do gerenciamento dos recursos hídricos na Pan-Amazônia.

Por fim, pontua-se que, apesar da existência da execução do Projeto GEF-Amazonas por meio da OTCA, da existência de previsão nos artigos do Tratado de Cooperação Amazônica sobre os recursos hídricos, ainda que superficiais, e dos discursos registrados nas atas das Reuniões de Ministros que enfatizam a relevância da Bacia do rio Amazonas e da criação de esforços no sentido de gestar as águas amazônicas, a OTCA ainda é uma Instituição que possui limitações para a execução de tal objetivo junto aos seus países membros.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do desenvolvimento dessa pesquisa, buscou-se estruturar os capítulos de forma a expressar uma linearidade de pensamento cuja finalidade foi investigar se, em vista de um contexto de escassez de recursos hídricos, haviam esforços no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para o gerenciamento das águas da Bacia do rio Amazonas.

Para o entendimento e resposta de tal questão, primeiramente, demonstrou-se a importância das fontes hídricas para a vida dos seres vivos e o quanto é essencial na vida humana e no meio ambiente. Além disso, pontuou-se que a essencialidade dos recursos hídricos, abrange, entre outras, a esfera econômica, a qual, por sua dinâmica, gera impactos.

Dentre os problemas que afetam a sustentabilidade ambiental dos recursos hídricos estão: pressão antrópica, desmatamento, perda da cobertura vegetal, contaminação dos corpos de água, etc. O que pretendeu-se com essa exposição foi mostrar que a soma de diversos fatores podem acarretar um cenário de estresse hídrico ou mesmo de escassez em qualquer parte do Planeta, podendo, talvez, gerar conflitos. Nesse ponto, deve-se ressaltar o fato de inúmeros rios e bacias serem compartilhados entre países, o que gera uma interdependência entre seus usuários. É tendo esses fatores em mente que, quando avaliada a grandeza da Bacia do rio Amazonas, percebe-se seu valor estratégico e a necessidade de se ter um gerenciamento das águas amazônicas.

Considerando isso e buscando responder a proposição acima, verificou-se, no âmbito da OTCA, a existência do Projeto GEF Amazonas, cuja finalidade é formular um Programa de Ações Estratégicas (PAE) para a gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos amazônicos, considerando a variabilidade e mudança climática.

Durante as pesquisas, foi possível verificar que o Projeto, embora ainda esteja em andamento, foi uma iniciativa no sentido de fortalecer a cooperação, reafirmar a soberania dos países membros da OTCA sobre a região e estimular o desenvolvimento sustentável, princípios já previstos no Tratado de Cooperação Amazônica. Além do TCA, foi possível perceber um claro diálogo com documentos internacionais relativos às questões ambientais como, por exemplo, a Agenda 21. Nesse âmbito, tornou-se visível a preocupação com a promoção do desenvolvimento

sustentável, como é possível verificar na quarta sessão deste trabalho.

Um dos resultados esperados do Projeto GEF Amazonas, é a instituição do Programa de Ações Estratégicas (PAE). Observou-se que não há a intenção de que o PAE possua característica jurídica, no entanto, acredita-se que ele contribuirá, em algum momento futuro, para a convergência das ações dos países membros da OTCA em direção à gestão sustentável e concertada dos recursos hídricos da Bacia do rio Amazonas, já que o mesmo objetiva estimular uma agenda consensual sobre a questão.

Quanto ao papel da OTCA, teve-se em vista que a Instituição tem a função de executora do Projeto GEF Amazonas, o qual tem como implementador o PNUMA. Além disso, houve a constatação, primeiro, da inexistência de outro projeto similar que tenha sido criado e gestado pela OTCA e, segundo, da ocorrência de poucos avanços, apesar do interesse pelos assuntos hídricos, no sentido de efetivar ações ou mesmo normatizações que visem a proteção da Bacia Amazônica. Tais constatações demonstram uma limitação da Instituição em utilizar os potenciais hídricos amazônicos como um viés para a integração, embora ela reconheça a importância da Bacia para o desenvolvimento regional e de suas populações.

Outro fator importante é que, a partir da leitura das atas das reuniões de Ministros, é possível deduzir que ainda há um discurso muito diplomático e pouco efetivo acerca das questões de gerenciamento da Bacia Amazônica e isso transparece nos documentos da OTCA, mais especificamente no Plano e na Agenda Estratégica, nos quais as temáticas hídricas ainda permeiam as questões transversais, o que contraria o discurso de que os recursos hídricos são muito relevantes para a Organização.

Por fim, conclui-se que, embora a maior bacia hidrográfica do mundo possua inegável valor estratégico, na esfera da OTCA, não há ações sólidas e efetivas voltadas ao gerenciamento das águas amazônicas. O esforço existente, o Projeto GEF Amazonas, ainda é incipiente no que tange ao propósito de uma gestão harmônica entre os países membros da OTCA e a constituição de um regime internacional - princípios, regras e normas - que garanta a preservação dos recursos hídricos e o desenvolvimento sustentável na Pan-Amazônia. Tratando-se da maior reserva de água doce do Planeta - rica em biodiversidade e potencial hídrico - enfatiza-se que essas ações devem urgir, já que estão aquém do necessário.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, J.F.S. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. Saraiva, São Paulo, 2007.

ALVES, José Augusto Lindgren. Os “novos temas” e a cúpula precursora sobre a criança. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001. p. 43-57.

ANTEQUERA, D. **A Amazônia e a Política Externa Brasileira: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua Transformação em Organização Internacional (1978-2002)**. 2006. 202p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - PUC/UNESP/UNICAMP, Campinas. 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000393638>. Acesso: 8 jun. 2013.

ARAGÓN. L. E.. **Ciência e educação superior na Amazônia: desafios e oportunidades de cooperação internacional**. Belém: UNAMAZ; NAEA/UFPA, 2001.

\_\_\_\_\_. Há um futuro para o desenvolvimento na Amazônia? In: MELLO, A. F. de (Org.). **O futuro da Amazônia: dilemas, oportunidades e desafios do século XXI**. Belém: Editora Universitária UFPA, 2002, p.33-53.

ARAGÓN. L.; CLÜSENER-GODT. O programa de cooperação sul-sul para o ecodesenvolvimento e a questão da água da Amazônia. In: ARAGÓN, Miguel, CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, 2003. p. 25-31.

BERCKER, B. K. Inserção da Amazônia na geopolítica da água. In: ARAGÓN, Miguel, CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, 2003. p. 273-298.

\_\_\_\_\_. **Amazônia: Geopolítica na Virada do III Milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BOBBIO, Norbert. **O conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BRASIL. **Decreto nº 85.050, de 18.08.1980**. Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica, concluído entre os Governos República da Bolívia, da República

Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Equador, da República Cooperativa da Guiana, da República do Peru, da República do Suriname e da República da Venezuela. Brasília, 1980. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/decretos/decreto3045.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2013.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Água e desenvolvimento sustentável: recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços do Brasil**. Brasília: SAE, 2013. 144p.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CONFERÊNCIA das Nações Unidas para o desenvolvimento: Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Agenda\\_21\\_Global\\_Integra.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Agenda_21_Global_Integra.pdf). Acesso: 05 ago. 2013.

DECLARAÇÃO da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano: Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc). Acesso em: 17 jun. 2013.

DECLARACIÓN de Caracas: La VI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), celebrada en la ciudad de Caracas el 6 de abril de 2000. Caracas, 2000. Disponível em: [http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/ministros/VI\\_REUNION\\_MINISTROS\\_Declaracion\\_Caracas.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/ministros/VI_REUNION_MINISTROS_Declaracion_Caracas.pdf). Acesso em: 05 abr. 2013.

DECLARACIÓN de Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz de la Sierra: OTCA, 2002. Disponível em: [http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/ministros/VII\\_REUNION\\_MINISTROS\\_Declaracion\\_Santa\\_Cruz\\_de\\_la\\_Sierra.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/ministros/VII_REUNION_MINISTROS_Declaracion_Santa_Cruz_de_la_Sierra.pdf). Acesso em: 05 abr. 2013.

DOMINGUEZ, Camilo. Colombia y la Pan-Amazonia. In: Universidad Nacional de Colombia. Colombia Amazónica. Bogotá, D. E.: FEN Colombia. p. 33-54, 1987.

EVA, H.D.; HUBER, O. (Ed.). **Proposta para definição dos limites geográficos da Amazônia: síntese dos resultados de um seminário de consulta a peritos organizado pela Comissão Europeia em colaboração com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, CCP ISpra 7-8 de junho de 2005**. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. 38 p. Disponível em: [http://raisg.socioambiental.org/system/files/eur21808\\_amazon\\_bz\\_v2.pdf](http://raisg.socioambiental.org/system/files/eur21808_amazon_bz_v2.pdf) Acesso em: jul. 2013.

GUIMARÃES, R.; FONTOURA, Y. Desenvolvimento Sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos ABAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10. n. 3, set. 2012. p. 508-532. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-3951201200030004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-3951201200030004). Acesso em: 19 jun. 2013.

HOBBSAWN, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world economy**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen (ed.). **International Regimes**. Ithaca e London: Cornell University Press, 1983.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 276p.

LEIS, H.; VIOLA, E. Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. **Lua nova: revista de cultura e política**. Água Branca, [s.v], n.20, mai. 1990.

LYRA JUNIOR, A. A.; BELLINTANI, A, I. A região amazônica e o desenvolvimento sustentável no Brasil. In: XAVIER, L de O, AVILA, C.F.D, Fonseca, V. (Org.). **Direitos Humanos, cidadania e violência no Brasil: estudos interdisciplinares**. Curitiba: CRV, v. 1. 1ed. 2013, p. 271-291.

MAIO, M. C.; SÁ, M. R. Ciência na Periferia: a Unesco, a proposta de criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica e as origens do Inpa. **História, Ciências, Saúde**. Manguinhos, v. 6, p. 975-1017, set. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v6s0/v6s0a10.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2013

MARTÍNEZ, M. M. **Bacia Amazônica e hidropolítica: interdependência hidrológica, incipiente regime regional e baixo conflito**. 2012. 327p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília/UFRR/FLACSO, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/11422>. Acesso em: 10 set. 2013.

NACIONES UNIDAS. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 24 de diciembre de 2009**. [s.l.], 2009. Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/236>. Acesso em: 12 jun. 2013

NACIONES UNIDAS. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012**. [s.l.], 2012. Disponível em:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>. Acesso em: 12 jun. 2013

NYE, J. S. **The paradox of american power: why the world's only superpower can't go it alone**. New York: Oxford University Press, 2002.

OLIVEIRA, G. C.; MAIA, G.; MARIANO, J. O Sistema de Bretton Woods e e Dinâmica do Sistema Monetário Internacional Contemporâneo. **PESQUISA & DEBATE**, São Paulo, v.19, n.2, p. 195-219, 2008. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7570/5510>. Acesso em : 14 nov. 2013.

OTCA. **Plan estratégico 2004/2012**. Brasília: OTCA, 2004. Disponível em: [http://otca.info/portal/admin/\\_upload/publicacoes/Plan\\_Estrategico2004-2012\\_esp.pdf](http://otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/Plan_Estrategico2004-2012_esp.pdf). Acesso: 17 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Agenda estratégica de cooperação amazônica**. Brasília: OTCA, 2010. Disponível em: [http://www.otca.org.br/portal/admin/\\_upload/apresentacao/AECA\\_prt.pdf](http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_prt.pdf). Acesso em: 17 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Manejo integrado y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos de la cuenca del río Amazonas, considerando la variabilidad y el cambio climático**. Brasília: OTCA, 2012. Disponível em: [http://otca.info/portal/admin/\\_upload/documentos/196-RESUMEN\\_proyecto.esp.pdf](http://otca.info/portal/admin/_upload/documentos/196-RESUMEN_proyecto.esp.pdf). Acesso em: 12 abr. 2013.

PIEDRA-CALDERÓN, A. F. **A organização do tratado de cooperação amazônica e a consolidação do processo de integração sul-americana**. 2007. 123p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13083?show=full>. Acesso em: 17 mai. 2013.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2006: A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água**. Nova York, 2006, 421p. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86476.shtm>. Acesso em: 14 jan. 2013.

QUEIROZ, Fábio Alvarenga de. **Hidropolítica e segurança: as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada**. Brasília: FUNAG, 2012. 412p. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/932-Hidropolltica\\_e\\_Seguranca.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/932-Hidropolltica_e_Seguranca.pdf). Acesso em: 18 set. 2013.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 432p.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias (1969-1979). **Relações Internacionais: dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001, volume II, p. 63-89

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, Jun. 2000 . <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf>. Acesso em: 30 out. 2012. p. 138-169

SEQUINEL, M. C. M. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise conjuntural**, Curitiba, v.24, n.11-12, nov./dez. 2002. p. 1-4.

SILVA, A. T. Integração e Governança na América do Sul: o caso da OTCA. In: ARAGÓN, Luís E.; OLIVEIRA, José A. (Orgs.). **Amazônia no cenário Sul-Americano**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009. 369p.

SILVA, S. S. Gestão Compartilhada nas águas da Amazônia. In: ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, 2003. p. 437-444.

TUNDISI, J. G. Recursos hídricos. **Multiciência: o futuro dos recursos**, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 1-15, out. 2003. Disponível em: [http://www.multiciencia.unicamp.br/artigos\\_01/A3\\_Tundisi\\_port.PDF](http://www.multiciencia.unicamp.br/artigos_01/A3_Tundisi_port.PDF). Acesso em: 21 mar. 2013

\_\_\_\_\_. Novas Perspectivas para gestão de recursos hídricos. **Revista USP**, São Paulo, n.70, p.24-35, jun./ago. 2006. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/70/03-josegalizia.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol.22, n.63, p.7-16, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n63/v22n63a02.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2013.

UNESCO. **Water for people, water for life: UN World Water Development Report**. Paris, 2003. 593p. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/wwdr1-2003/downloads/>. Acesso em: 13 mai. 2013.

UNITED NATIONS. **United Nations Conference on Environment and Development**. [s.l.], 1989. Disponível em:

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/44/228](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/44/228). Acesso em: 13 jun. 2013.

VARELLA NETO, P. L. (Coord.). Visão estratégica para o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos e do solo, frente às mudanças climáticas e para o desenvolvimento sustentável da bacia hidrográfica do Rio Amazonas. In: **Projeto gerenciamento integrado e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços na bacia do rio Amazonas**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186298/000406291.pdf?sequencia=5>. Acesso em: 02 mai. 2013

VILLELA, A. M. **O tratado da Bacia do Prata**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 21, n. 81, jan./mar. 1984. p. 147-176

VIOLA, E. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: Leila da Costa Ferreira, Eduardo Viola (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. São Paulo: UNICAMP, 1996.

VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. D. **História do mundo contemporâneo: da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI**. Petrópolis: Vozes, 2008.

YAHN FILHO, Armando Gallo. O conceito de bacia de drenagem internacional no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica e a questão hídrica na região. **Ambiente e sociedade**, Campinas, v. 8, n. 1, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n1/a06v08n1.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.