

PROJETO GEF AMAZONAS: COOPERAÇÃO PARA GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA PAN-AMAZÔNIA

Fernanda Maria da Silva
fernandams02@hotmail.com
Universidade Federal de Roraima

Andreza de Melo Lima
andreza.profissional@gmail.com
Universidade Federal de Roraima

Área temática 17: Política Internacional, Relações Internacionais, Política Externa e Integração Regional

RESUMO: O interesse por uma gestão efetiva dos recursos hídricos, surgido a partir da década de 1950, foi fruto de algumas percepções: a) de que a proteção ambiental deveria considerar especificidades geográficas e ecossistêmicas; e b) de que a gestão compartimentada não era efetiva. Assim, no final do século XX, surgiu o Projeto GEF Amazonas cujo objetivo principal é fomentar programas de proteção e gestão dos recursos hídricos da Bacia Amazônica em parceria com os Estados signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Entretanto, tal iniciativa não apresentou, até o momento, resultados efetivos. Considerando que os documentos oficiais apresentam elementos contraditórios, nossa proposta é apresentá-los e debater as possíveis debilidades inerentes a eles, que, conseqüentemente, afetam diretamente nos resultados das ações propostas. Para esta pesquisa, utilizamos como fonte primária os relatórios institucionais do Gef Amazonas e da OTCA e subsidiamos nossa análise em autores que pesquisam a temática.

Palavras-chave: Projeto GEF Amazonas. Gestão compartilhada. Recursos hídricos. Amazônia.

ABSTRACT: The interest in effective management of water resources, which began in the 1950s, was the result of some perceptions: a) that environmental protection should consider geographic and ecosystemic specificities; And b) that compartmentalised management was not effective. Thus, at the end of the 20th century, the GEF Amazonas Project was created whose main objective is to promote programs for the protection and management of the water resources of the Amazon Basin in partnership with the States that are signatories of the Amazon Cooperation Treaty (TCA). However, this initiative has not yet yielded effective results. Considering that the official documents present contradictory elements, our proposal is to present them and discuss the possible weaknesses inherent to them, which, consequently, directly affect the results of the proposed actions. For this research, we use as primary source the institutional reports of Gef Amazonas and ACTO and we subsidize our analysis in authors who research the subject.

Key-words: GEF Amazonas. Shared Management. Water resources. Amazon.

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017.

INTRODUÇÃO

As duas grandes guerras mundiais do século XX, ocasionaram mudanças estruturais na forma de vida no planeta. Mais do que o advento de novas tecnologias e do avanço da ciência, a percepção humana de bem viver mudou, e a busca cada vez maior por acesso ao novo padrão de vida se estabeleceu. Enquanto os homens movimentavam a economia em busca das novidades ofertadas, os produtores de manufaturas investiam cada vez mais na aquisição de matérias-primas.

Esse movimento desenfreado foi devastador para o meio ambiente e deu origem a vários discursos de proteção e preservação das riquezas naturais. Para consolidar tais posicionamentos, ambientalistas renomados mostraram os efeitos e consequências da ação humana sobre o meio ambiente como: a poluição do ar, da terra e das águas; a extinção de plantas e animais silvestres; o surgimento e proliferação de doenças endêmicas; as mudanças nos ciclos climáticos que causam desastres naturais de grandes magnitudes, entre outros aspectos.

Além destes fatores, as mudanças no meio político internacional após 1950 direcionaram os interesses dos Estados para a temática, perpetuando os discursos voltados à manutenção do ecossistema e à preservação das riquezas naturais. A esgotabilidade dos recursos naturais associada ao seu uso desenfreado mostrava uma nova realidade que exigia a criação de políticas de gestão adequadas, e o primeiro passo nessa direção data de 1972, com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo na Suécia.

O principal objetivo era que os Estados se unissem em prol da preservação ambiental. Para isso, era necessário que se internacionalizassem as grandes reservas naturais do planeta, tornando-as patrimônio da humanidade. A discussão girava em torno do modelo capitalista de acumulação que intensificava a exploração dos recursos naturais e que transformava o homem e a natureza em concorrentes vitais, ou seja, para a sobrevivência de um, era necessário a extinção do outro.

No âmbito dessas discussões, a Amazônia ganhou relevância. Tanto os Estados desenvolvidos quanto as Organizações Internacionais (OI) alegavam que os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento não possuíam capacidade tecnológica para a exploração apropriada dos seus recursos. Diante do *status* de escassez, o mundo passou a usar a linguagem preservacionista, alegando que a natureza era necessária para o futuro.

O interesse das grandes potências pela região amazônica sugeria uma tentativa de gestão compartilhada com base na anulação da soberania dos países a ela pertencentes. Para o

Brasil, isso configurava um conflito de interesses: preservar a Amazônia ou manter sua soberania estatal. Esses extremos são geograficamente explicados pela riqueza Amazônica que se destaca principalmente em sua floresta tropical, biodiversidade e na maior bacia hidrográfica do planeta.

Além disso, é uma área estratégica de grande relevância para o Mundo, pois toda essa riqueza causa cobiça internacional, afetando principalmente o Brasil, que possui a maior extensão da mesma em seu território. Ou seja, a Amazônia ganhou um novo valor e significado a medida que seu uso se tornou objeto de discussões científico-tecnológicas, revelando assim, a necessidade de pensar e agir na Amazônia de forma integrada e compartilhada.

Neste sentido, surgiu o Projeto GEF, voltado especificamente ao fomento de pesquisas diversas no âmbito dos recursos hídricos, a fim de, por meio dos resultados por ele obtidos, dar ferramentas para os países amazônicos gerirem a região de forma integrada e eficaz, preservando assim o recurso não só para o presente, mas para o futuro.

Breve contexto histórico

As mudanças ocorridas no mundo durante o século XX causaram efeitos diversos para o planeta. O advento da tecnologia que impulsionou a globalização em rede, promoveu transformações estruturais na economia, na política, na cultura e nas formas de interação humana. O mundo vivenciou um acelerado processo de integração e cooperação em múltiplos setores, a fim de adequar-se as mudanças que se configuravam (LIMA, 2012).

Pirani (2007) cita que em torno de 1945 começaram a ocorrer mudanças no uso dos recursos e da terra amazônica. Esse fator histórico se caracteriza pelas políticas públicas que se baseavam em grandes projetos desenvolvimentistas e visavam a construção de estradas e hidroelétricas; bem como com a implantação de projetos de mineração e pecuária extensiva.

A não preocupação com a preservação naquele momento acarretou os problemas atuais que o governo enfrenta, sejam na implementação de novas políticas conservacionistas, seja na reeducação populacional quanto à necessidade da sustentabilidade. Diante desse cenário, os olhares internacionais se voltaram para as regiões mais ricas em biodiversidade do planeta.

Meira Matos (1980) ressalta que, na Amazônia, várias tentativas de implantação de uma cultura agrícola foram feitas, mas sempre fracassavam, levando a população novamente às atividades extrativistas. Para driblar essa dificuldade e vencer os desafios regionais através da tecnologia, criou-se o *Polo Amazônico*, mas este trouxe consequências prejudiciais para o

meio ambiente, instigando ambientalistas e líderes políticos internacionais a um discurso preservacionista cada vez mais influente.

Assim, o Brasil, em jogada assertiva, criou um mecanismo capaz de manter sua soberania sem afastar-se dos novos modelos em vigor, ao mesmo tempo em que criava barreiras à interferência direta da Europa e dos Estados Unidos da América na tomada de decisão quanto às ações desenvolvimentistas para a região Amazônica. Esse instrumento foi o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) cujos objetivos visavam a cooperação econômica, técnica e social entre os países amazônicos (LIMA, 2012).

A questão hídrica mundial

De forma macro, os problemas da Amazônia envolvem questões sociais, econômicas, ambientais e políticas, e a solução para os mesmos depende da criação de políticas públicas adequadas para a região. Porém, estas políticas precisam ser elaboradas a partir de preceitos sustentáveis, cujo fim seja a conservação dos recursos naturais, o desenvolvimento regional e populacional (PIRANI, 2007).

Tal percepção pode exprimir as demandas de todos os setores amazônicos que dependem da intervenção direta do Estado por meio de políticas públicas. Mas no caso dos pleitos ambientais, mais especificamente no âmbito da gestão das águas, alguns fatores se projetam como barreiras às tomadas de decisão públicas. Conhecer tais peculiaridades é relevante para a compreensão da região e para analisar os resultados apresentados por cada iniciativa já adotada.

Ao estudar a temática, Scantimburgo (2013) concluiu que existem vários fatores correlatos que dificultam a gestão dos espaços hídricos. Em primeiro lugar, o potencial hidrográfico é diferente do recurso disponível, pois existem lençóis freáticos e geleiras, que possuem água potável, mas não são de fácil acesso. Em segundo, a distribuição geográfica de bacias e rios é desigual e isso afeta as populações que delas dependem.

Em terceiro lugar, todas as populações são completamente dependentes de água, mas o acesso a este recurso é limitado¹ para apenas alguns. E por fim, há carência de ações efetivas na administração dos recursos hídricos tanto no âmbito internacional, por parte de agências de fomento e gestão de bacias, como no local, com a ausência de políticas nacionais direcionadas a este setor.

¹ Existem espaços geográfico que possuem superpopulações e pouco recurso hídrico. Outros, possuem muito recurso hídrico com uma população inferior a capacidade de consumo.

O autor destaca ainda que a poluição, a degradação e uso inconsciente podem não só afetar os rios, diminuindo ainda mais o potencial de uso dos mesmos, mas também acarretar outros problemas de ordem pública como: escassez, doenças, diminuição do crescimento e/ou desenvolvimento, afetando diretamente os setores econômico e social. Trata-se de um ciclo onde todos os fatores se conectam, dependendo e afetando mutuamente uns aos outros.

A água que antes era vista como um recurso abundante, adquiriu valor comercial, pois é relevante para setores agrário, industrial e energético, e seu uso nos mesmos é superior ao uso populacional. Em 2005, Klarke e King *apud* Scantimburgo (2013) afirmaram que o consumo de água na indústria equivalia a 20% enquanto o uso doméstico, a apenas 10%. Trata-se do uso da água como mercadoria, fruto do modelo capitalista de desenvolvimento.

Relevância da Bacia Amazônica

A Bacia Amazônica é formada pela maior rede hidrográfica do planeta, medindo em média 7 milhões de km². Um dos seus principais componentes é o rio Amazonas, reconhecido internacionalmente como o mais caudaloso, profundo e largo rio do planeta, possuindo 7.062 km de comprimento. Nasce a 5.170m de altitude nos Andes e despeja 220.000 km³/s de água doce no Oceano Atlântico, mais do que a soma de água transportada pelos rios Mississipi, Missouri, Nilo e Yangtzé juntos (SILVA, 2015).

Por percorrer sete dos oito países² membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), ganhou o *status* de bacia transfronteiriça ou internacional. Entretanto, por tratar-se de uma única bacia, exige dos Estados que a possuem, uma gestão compartilhada de seus recursos por meio de esforços conjuntos que propiciem a integração local, regional e internacional (SANT'ANNA, 2009). Para isso, porém, alguns princípios basilares devem ser considerados como: a descentralização do gerenciamento da bacia; a proteção do solo e a administração de possíveis conflitos ligados ao uso dos recursos hídricos (SOLA, 2012).

Para Pirani (2007) é preciso além de propor, consolidar medidas capazes de levarem não só o estado, mas toda a região amazônica ao desenvolvimento. Estas seriam responsáveis por levar qualidade de vida às populações situadas na região, que utilizam os recursos naturais encontrados na natureza, porém, sem degradá-la.

Assim, o gerenciamento integrado depende da consolidação desses princípios e de mudanças nas ações políticas que deem respostas práticas para determinados contextos, sem que sua validade esteja ligada apenas a períodos de crise, mas que sejam constantes, ou seja

² Exceto o Suriname, que compartilha apenas o ecossistema.

“[...] a prevenção de conflitos a partir de estudos prospectivos de interdependência dos processos ecológicos, social e econômico por bacia hidrográfica pode levar a soluções mais satisfatórias” (SOLA, 2012, p. 16).

Desde a Conferência de Estocolmo em 1972 até o momento, houveram poucas iniciativas de estabelecer mecanismos de gestão para os recursos hídricos da região. Tal fato pode ser reforçado pela ausência de tratados internacionais ou de comitês voltados ao tema em questão. O único documento jurídico internacional que versa sobre o assunto é o TCA, porém, o faz de forma superficial e abrangente (AZEVEDO; SELL, 2006; SOLA 2012).

Para entendermos o porquê da superficialidade do Tratado em relação à administração da bacia no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), é necessário descrevermos suas peculiaridades e discorrer sobre suas possíveis fragilidades.

Tratado de Cooperação Amazônica

Fruto das demandas internacionais que ditavam os novos temas das agendas dos Estados na década de 1970, nasceu o TCA. O Tratado foi assinado em 1978 pelos representantes da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. A Venezuela, desconfiada dos interesses hegemônicos brasileiros, não o assinou. Depois de várias negociações o TCA entrou em vigor em 1980, quando finalmente a Venezuela ratificou-o e depositou-o (ANTIQUERA, 2006).

O Tratado possui vários objetivos que envolvem principalmente a proteção da região, o uso sustentável dos recursos naturais e os mecanismos de interação entre os Estados-membros. Dentre todos, destacam-se os esforços e ações multilaterais que resultem no desenvolvimento da região Amazônica, respeitando e preservando o meio ambiente. Tal pressuposto é afirmado em seu Artigo I:

As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios (TCA, 1978).

Logo, o foco na cooperação, no respeito à soberania nacional de cada país e na priorização dos esforços políticos voltados ao desenvolvimento, é o que garante a eficácia das ações que podem levar à concretização dos objetivos descritos no TCA. Para Silva (2013), um dos principais fatores de aproximação entre os Estados signatários do Tratado é a reafirmação

de soberania. Isso cria certa estabilidade e confiança entre os membros, transformando o acordo em um mecanismo jurídico e diplomático.

Segundo Meira Matos (1980), o TCA foi um dos primeiros aparatos jurídicos de dimensão multilateral a englobar questões de preservação ambiental. Porém, no que diz respeito aos recursos hídricos, a ausência de acordos bi e multilaterais preocuparam as autoridades pan-amazônicas, e no intuito de suprir essa insuficiência, os formuladores do TCA consideraram as questões hídricas a partir do ponto de vista regional.

Porém, o Tratado é bastante amplo e pouco específico, o que dá margem para interpretações subjetivas e para aplicabilidades diversas. Essa deficiência mostra que os recursos hídricos precisam ser melhor estudados para que políticas públicas de caráter externo possam ser formuladas e instrumentos jurídicos específicos possam ser estruturados, pois a dependência dos Estados que se apoiam no TCA configura uma debilidade. Como podemos ver, o Tratado apresenta apenas três artigos que tratam dos recursos hídricos, que são:

ARTIGO 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.

ARTIGO V

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

ARTIGO VI

Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as Partes 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 racionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habitação 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 com os aspectos econômicos e financeiros correspondentes, a fim de concretizar os meios operativos mais adequados (TCA, 1978).

Liberdade de navegação, utilização racional dos recursos hídricos e autonomia para os Estados melhorarem os meios de navegação em seus respectivos territórios são os focos desses três artigos específicos. Considerando o contexto histórico em que o TCA foi elaborado, onde o mundo visava o desenvolvimento, entende-se o porquê de direcioná-lo à navegabilidade, pois é um dos principais meios de escoamento de produção na região.

Garantir a liberdade de navegação era essencial para vencer as deficiências estruturais das atividades coordenadas para o desenvolvimento (GRANZEIRA; MOTA, 2015). Ainda que a navegação seja de grande valor estratégico para ocupação e desenvolvimento da região Amazônica, não é o único objeto de interesse, pois o bioma e tudo o que ele significa ressaltam a relevância da bacia (LIRA, 2014).

A importância da exploração dos rios amazônicos de forma múltipla, cria bases estruturais para os países desenvolverem esforços conjuntos. Assim, o uso racional dos recursos hídricos se torna uma preocupação a mais para o direito internacional e para a legislação dos países. O Brasil, por exemplo, possui a Lei n. 9.433/97³, que poderia ser considerada um ponto de partida para o desenvolvimento de mecanismos jurídicos adaptados para a realidade amazônica (LIRA, 2014; GRANZEIRA; MOTA, 2015).

Porém, a crítica evidente está no fato de que atualmente, tanto os artigos do TCA quanto os demais instrumentos legais relativos à gestão hídrica representam vagos enunciados sem aplicabilidade real. Suas estruturas mal elaboradas requerem complementaridade de normas específicas que respeitem as especificidades regionais. Sant'anna (2009) mostra que, desde a assinatura do TCA houveram mudanças internas nos países signatários, e externas a eles, que somadas à preocupação mundial com a escassez de água chamaram atenção para a necessidade de gestão adequada das águas amazônicas.

Diante do contexto em questão, da pouca efetividade do TCA e da falta de estrutura na cooperação entre os países amazônicos, criou-se em 1989 a OTCA, que assumiu um perfil institucional a fim de identificar e sanar a inúmeras deficiências detectadas no Tratado (REZENDE; CUSTÓDIO, 2014).

Institucionalização do Tratado de Cooperação Amazônica

A OTCA se configurou como uma Organização Internacional Governamental (OIG). Seu objetivo era o fortalecimento jurídico do Tratado e a institucionalização das ações por ele propostas. Para tal, comprometeu-se em buscar maior responsabilidade e comprometimento dos países signatários no que diz respeito à prática dos preceitos definidos no TCA (MAFFRA, 2016). A exemplo disso, há o Plano Estratégico 2004-2012 que é descrito como:

[...] un instrumento contemporáneo [...] que fortalece la vocación de sus gobiernos de construir sinergias con otras naciones, organismos multilaterales, agencias

³ Conhecida como Lei das Águas, seguiu os princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo, instituída em 1991, e inspirou-se no modelo de gestão de águas francês. A Lei originou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), sendo considerada inovadora para o Brasil (MARTINS, 2012).

internacionales de fomento, movimientos sociales, comunidad científica, sectores productivos y sociedad civil, en la defensa soberana da Amazonía, y en procura de su desarrollo sostenible (OTCA, Plano Estratégico 2004-2012, p. 18).

Assim, o fortalecimento institucional e o reconhecimento internacional da Organização como um foro regional, poderia contribuir com a integração e o desenvolvimento sustentável da região amazônica, sem desprezar a soberania dos Estados membros e os direitos da sociedade amazônica. Além disso, poderia suprir as necessidades locais conforme o disposto na descrição da visão institucional.

Com a institucionalização do TCA, criou-se a Secretaria Pró-tempore, mas devido as alternâncias recorrentes dos seus gestores, foi considerada ineficiente. Assim, em 2002, criou-se a Secretaria Permanente (SP/OTCA), cuja função era, além de substituir a anterior, buscar o fortalecimento da cooperação entre os signatários do Tratado, administrar os parâmetros de desenvolvimento de sua própria infraestrutura e estabelecer um compromisso social enraizado na busca de benefícios direcionados à população local.

Em 2003 a Organização teve sua sede instalada em Brasília. Esse evento foi acompanhado de novos Projetos e Programas que seriam criados, implantados e geridos pela organização. Dessa forma, surgiu o Plano estratégico 2004-2012 (PE 2004-2012), que foi aprovado durante a I Reunião das Comissões Nacionais Permanentes, realizada em Brasília, entre os dias 01 e 02 de julho de 2004 e adotado na VIII Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Manaus, no dia 14 de setembro de 2004, apenas dois meses depois de sua aprovação (SOLA, 2012; OTCA, 2004).

Consolidação da gestão: o Plano Estratégico 2004-2012

Visando orientar os trabalhos que seriam realizados pela SP/OTCA, o PE (2004-2012) estabeleceu eixos norteadores para os programas e projetos que seriam desenvolvidos dentro do período estabelecido, a partir de convênios multilaterais e cooperação desde que aceitos e ratificados pelos Parlamentos dos Estados signatários do Tratado (OTCA, 2004).

O PE (2004-2012) visava executar suas metas em doze anos, para que a aprovação e o andamento das ações desempenhadas fossem agilizados e os processos burocráticos fossem evitados. Essa dinâmica consolidaria a instituição e fomentaria a participação dos países nas decisões políticas regionais. Nesse modelo, as ações poderiam ser direcionadas ao desenvolvimento sustentável, aproximando a Amazônia do “padrão” preservacionista, ao mesmo tempo em que fortaleceria a integração regional (OTCA, 2004).

A estrutura do PE 2004-2012 se firma em quatro eixos norteadores: 1) conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis; 2) gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico; 3) integração e competitividade regional; e 4) fortalecimento institucional. Ligados a estes, existem seis áreas programáticas: a) água; b) florestas/solos e áreas naturais protegidas; c) diversidade biológica, biotecnologia e biocomércio; d) ordenamento territorial, assentamentos humanos e assuntos indígenas; e) infraestrutura social: saúde e educação; e f) infraestrutura de transporte, energia e comunicações (OTCA, 2004).

Como pode-se notar, houve um esforço da Organização de estabelecer ações voltadas ao seu fortalecimento, pois isso lhe garantiria aceitabilidade e confiança de possíveis parceiros externos que poderiam contribuir de formas variadas com a implantação de seus projetos e manutenção dos mesmos. A OTCA disponibiliza, além do PE 2004-2012, outros documentos operacionais, como os planos bianuais e os relatórios anuais, que acompanham o desenvolvimento de suas ações e servem como mecanismos avaliativos do desempenho da instituição (LYRA; SILVA; LÚCIO, 2015; OTCA, 2004).

Historicamente, o ano de 2007 foi um marco para a OTCA, pois foi acometida por uma crise institucional. Além disso, as mudanças internas dos países amazônicos e da própria região, geraram uma necessidade de renovação institucional, motivando o estabelecimento de uma visão renovada e aliada aos desafios da Pan-amazônia (LIRA, 2014; SILVA, 2013).

O “relançamento da OTCA” caracterizou-se mudança do perfil institucional, que se apresentou verdadeiramente como órgão de cooperação amazônica. Como consequência, elaborou-se uma nova Agenda Estratégica que funcionasse a curto, médio e longo prazo, estabelecendo ações regionais ligadas às iniciativas nacionais (OTCA, 2010).

A Agenda Estratégica foi apresentada na X Reunião de Ministros de Relações Exteriores, em 2010, e seria implementada ao longo de oito anos, representando um grande marco histórico para a Organização. Sua nova abordagem melhor delimitava a visão, a missão e os objetivos estratégicos da Organização (LIRA, 2014).

A relevância dessa agenda está em sua capacidade de conter em si mesma um conjunto de projetos e programas desenvolvidos em parceria com outras organizações internacionais e adaptados a cada uma das áreas temáticas já estabelecidas, gerando novas perspectivas de continuidade (LYRA; SILVA; LÚCIO, 2015).

Parcerias da OTCA: Projeto GEF Amazonas

Atualmente a OTCA atua na execução de vários projetos, dentre os quais destaca-se o Projeto Gestão Integrada e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços da Bacia do

Rio Amazonas Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas – Projeto GEF⁴ Amazonas, destinado a gestão dos recursos hídricos dessa região.

Segundo Martinez (2012), essa iniciativa dos países signatários voltada à gestão otimizada dos espaços amazônicos e da Bacia do rio Amazonas, previne grandes impactos hídricos e ambientais e melhora as condições sociais. Note-se que o Projeto GEF Amazonas é complementar ao TCA, fruto de uma parceria entre a OTCA e o *Global Environmental Facility* (GEF), que fomenta pesquisas para que, por meio de seus resultados, projetos de gestão possam ser construídos de maneira adequada à realidade para a qual se destinam.

Para Benetti (2014), o TCA sozinho não representa um regime de gestão de águas, mas sim um regime de cooperação, apesar de seus três artigos referentes ao tema. Percebe-se então, que a OTCA tenta suprir essa deficiência do Tratado, associando-se a outros órgãos e instituições que, por meio da cooperação possam gerar resultados benéficos para Amazônia. Para Martinez (2012), a OTCA é um ator relevante para a hidropolítica amazônica, mesmo que as limitações existentes para a construção de um regime hídrico pleno sejam variadas.

Desta forma, o Projeto GEF Amazonas representa a busca da OTCA por consolidação frente ao desafio de proteger e gerir a região mais rica do planeta em “ouro azul”. Ele reconhece a importância estratégica da bacia Amazônica e entende que a falta de regulamentação para seu uso e conservação podem trazer consequências devastadoras para o futuro próximo. Nesse contexto, analisaremos o Projeto GEF Amazonas no âmbito institucional para entendermos sua real proposta.

Projeto GEF Amazonas: objetivos e estrutura

Com o início das atividades da OTCA em 2002, pensou-se em elaborar um projeto de gerenciamento sustentável e de desenvolvimento dos recursos hídricos para a Bacia Amazônica. No ano seguinte, durante uma reunião entre a OTCA, a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) realizada em Brasília, formulou-se o documento base do projeto. O mesmo foi encaminhado ao GEF⁵, e em 2005 teve seu financiamento aprovado.

A elaboração do documento final que deu origem ao Projeto GEF Amazonas durou de outubro de 2005 a setembro de 2007. Porém, só em 2009 o documento final foi apresentado e aprovado. O contrato de execução assinado entre a OTCA e o Programa das

⁴ Fundo Mundial para o Meio Ambiente.

⁵ Fundo para o Meio Ambiente Mundial criado em 1991 para financiar projetos e programas de proteção ambiental em países em desenvolvimento.

Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) ocorreu em agosto de 2010, mas suas atividades só iniciaram em agosto de 2011 (OTCA, 2006).

Sant'Anna (2009) explica que essa demora no processo foi resultado de divergências de interesses, principalmente por parte da Colômbia, referente a alguns aspectos contidos no projeto. O Projeto GEF Amazonas apresentou como meta a proteção e a utilização sustentável dos recursos hídricos da Bacia Amazônica, através de métodos de adaptação à mudanças climáticas que considerassem as necessidades locais.

O Projeto visava a criação de um Programa de Ações Estratégicas (PAE). Sua base foi formada a partir de três componentes temáticos: a) a compreensão da sociedade amazônica – que depende de um levantamento de dados que revelem as necessidades e objetivos de cada um dos atores regionais, bem como os arranjos jurídicos e institucionais de cada nação pertencente à Bacia; b) o conhecimento da base dos recursos naturais da região – por meio de análises diagnóstica transfronteiriça de caráter científico; e c) o desenvolvimento de estratégias de resposta – dando novas opções de ação para substituir práticas insustentáveis e degradantes (OTCA 2016b - online).

Por meio do PAE, pesquisas científicas proporcionarão dados que ajudarão na formulação e implantação de experimentos e projetos pilotos para a região. O objetivo centra-se na busca por resultados técnico-científicos e de informações sobre a região, que possibilitem a criação de projetos de gestão que atendam a demandas específicas de todos os membros da OTCA. Tecnicamente aprovado em janeiro de 2016, o PAE deverá apresentar as principais diretrizes de ações a serem aplicadas nos países amazônicos (OTCA, 2016a - online).

No ano de 2015, após cinco anos de execução, o Projeto GEF Amazonas foi dado como concluído e a coordenação do Projeto apresentou várias ações e resultados obtidos ao longo de sua execução. Para fins de contextualização, citaremos alguns:

- Pesquisas institucionais e legais, tanto nacionais como regional para a elaboração de inventários sobre o manejo dos recursos hídricos, da biodiversidade e mudanças climáticas;
- Criação do Atlas de vulnerabilidade hidroclimática, a partir da disponibilização de dados dos países que geraram 29 variáveis envolvendo os seguintes aspectos: social, econômico, de infraestrutura, de meio ambiente, de clima e de riscos;
- Compilação dos resultados de pesquisas que indicam as ameaças ambientais e os impactos socioeconômicos do ecossistema aquático em pontos críticos dos rios que compõem a Bacia.

- Apresentação de dados preliminares no Primeiro Encontro Técnico Regional;
- Realização de oficinas nacionais nos países membros em parceria com mais de 380 atores sociais representantes de 250 instituições. Nas quais, foram identificadas e analisadas as causas dos principais problemas transfronteiriços.
- Elaboração um modelo de governança de risco, que abre as portas para a comunidade local exigir do governo que suas demandas prioritárias, em caso de eventos climáticos extremos, sejam atendidas;
- Fortalecimento do diálogo e do retorno político às comunidades onde foram implantados sistemas de alertas de prevenção de eventos extremos;
- Capacitação de profissionais dos países membros, por meio de cursos e encontros técnicos;
- Fortalecimento do diálogo entre os membros da OTCA frente à necessidade de gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteiriços.

Segundo Lira (2014), o Projeto GEF Amazonas representa o avanço institucional e político da OTCA para a região amazônica, pois é proporcional a elaboração do PAE que, mesmo sem características jurídicas, pode estimular os países amazônicos em direção a uma gestão compartilhada da Bacia.

Entretanto, para Scantimburgo (2013), apesar da força que o discurso ambientalista adquiriu nas últimas décadas, o interesse econômico ainda dita as regras do sistema internacional. Os interesses econômicos ainda ultrapassam as questões sociais, étnicas e ambientais, desrespeitando o meio ambiente e os seres humanos. Por trás da “fantasia de proteção”, existe um jogo de poder econômico, e quem o detém, possui capacidade de barganha e alcança maior representatividade no cenário internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão do ambientalismo enquanto tema internacional foi um divisor de águas que reconfigurou os interesses políticos de vários países, pois o foco das agendas até então, era a segurança internacional, e considerando que o século XX foi caracterizado por duas Guerras Mundiais, a Guerra Fria e outras guerras de menores proporções, tal preocupação era válida.

Partindo desse pressuposto, os Estados industrializados alegavam que as riquezas naturais deveriam ser preservadas para o futuro. Porém, discutimos qual o real interesse dessa preservação. Sabe-se que os países altamente industrializados possuem riquezas naturais escassas, pois as utilizaram na corrida desenvolvimentista. Nesse processo, além de quase extinguirem sua biodiversidade, poluíram a natureza, afetando a outros, ou seja, os danos ultrapassaram suas fronteiras, ferindo a soberania de outros povos.

Mesmo diante desse cenário de depredação, os países desenvolvidos alcançaram um nível elevado de bem-estar socioeconômico, do qual não querem abrir mão, o que mostra uma contradição entre o discurso e a prática dos mesmos. O que questionamos é: se preservarmos essas riquezas naturais na atualidade a fim de que as mesmas sejam exploradas no futuro, qual o sentido dessas ações? Se o sentido é apenas econômico, disfarçado de ambientalismo, então há um possível interesse pós-colonialista dos Estados desenvolvidos em manter o *status* subdesenvolvido dos demais.

Porém, se a preservação ambiental visa a manutenção do ecossistema para que pesquisadores tenham tempo de desenvolver tecnologias mais avançadas e capazes de substituir matérias primas ou de utilizar o meio ambiente de forma sustentável, para assim manter os lucros capitalistas, então é possível entender o interesse dos Estados desenvolvidos em impedir que os demais se igualem a eles no cenário internacional. Porém, essa justificativa não explica de que forma os Estados em desenvolvimento poderão avançar, uma vez que estão restritos às demandas impostas pelo mundo industrializado.

O mundo mudou, isso é fato. E tais mudanças revelaram que tudo o que nele existe tem valor comercial. Na ausência de matérias-primas, é necessário consegui-las em Estados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, pois estes possuem boa parte de suas reservas naturais devido a ausência de tecnologias para utilizá-las. Entretanto, esses recursos estão fora dos limites soberanos dos interessados.

Pelo princípio da soberania, é impossível apossar-se de qualquer recurso de outro país sem o consentimento prévio do mesmo. Neste caso, estratégias válidas precisam ser adotadas de forma que não firam a soberania e o direito internacional. Isso explica o surgimento de conferências internacionais voltadas à preservação ambiental, questionando mais uma vez se o interesse de fato está na preservação ou se esses instrumentos são mecanismos de *soft power* para o exercício do poder em regiões externas as fronteiras das grandes potências.

Se considerarmos o contexto histórico, os interesses econômicos e políticos envolvidos nos discursos ambientalistas, percebemos que há muito mais do que um interesse

preservacionista dos recursos naturais ainda existentes no planeta. Nesse sentido, a Amazônia tornou-se novamente um foco da cobiça internacional.

Historicamente, essa região tem sido explorada desde a chegada dos europeus, mas cada período histórico pela qual passou, descreve como a exploração se deu de formas diferenciadas, e ao final do século XX e início do XXI, sua nova roupagem, apesar de ideologicamente “bonita”, possui contradições que se revelam na prática. Ou seja, o discurso ambientalista oculta o verdadeiro interesse dos Estados poderosos de se aproveitarem das riquezas alheias para manterem seus *status* por mais tempo.

Como dito no decorrer deste estudo, a Amazônia é um ponto estratégico. Não nos propomos a falar de suas inúmeras riquezas, mas focamos naquela que é vista atualmente como a possível causa de uma futura guerra mundial: a água. A Bacia Amazônica é a maior rede hidrográfica do planeta. Isso por si só atribui poder aos Estados amazônicos que a compartilham.

Ter esse poder, requer capacidade de administrá-lo, porém, quase quarenta anos depois das primeiras iniciativas de proteção desses recursos, ainda não se tem resultados significativos que representem melhorias para região. Isso justifica o nosso interesse em analisar o TCA, a OTCA e o Projeto GEF Amazonas a fim de identificar porque os mesmos não conseguem vencer os desafios amazônicos de gestão dos recursos hídricos.

Enquanto as burocracias de órgãos estatais responsáveis pelo desenvolvimento sustentável forem maiores do que os métodos propostos, seja para o manejo florestal ou para a gestão compartilhada da bacia hidrográfica, não haverá meios de se gerar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável nesta região.

Além disso, percebemos como uma debilidade política a ausência de um documento jurídico internacional que verse sobre o assunto de forma objetiva e exclusiva. O TCA é extremamente superficial quanto ao tema. Isso gera brechas legais que podem ser interpretadas de formas diversas e, conseqüentemente, diminuem a aplicabilidade de seus preceitos jurídicos e inferiorizam os resultados por eles obtidos.

Percebemos o TCA mais como uma reação brasileira às ameaças pós-colonialistas da Europa e dos Estados Unidos do que como uma iniciativa de cooperação em si. Nossa percepção baseia-se no contexto de seu surgimento, onde as demandas internacionais ditavam os novos temas das agendas dos Estados, e entre os quais encontrava-se a temática ambiental.

O Tratado foi assinado em 1978 com o objetivo de evitar a hegemonia externa na região, promover alternativas de utilização da matéria prima regional para fins lucrativos, sem, no entanto, depredar a natureza. Depois dele, houveram várias conferências ambientais,

e ainda assim, os dados revelados nos diversos relatórios disponibilizados pela OTCA mostram contradições quanto as informações.

Nesse sentido, entendemos que o TCA camufla um contínuo jogo de interesses dentro dos acordos firmados pela OTCA, pois ainda que os rios amazônicos não estejam ligados ao Oceano Pacífico de forma direta, sabe-se que uma integração regional abre diversas possibilidades de exploração. Há ainda o próprio *Soft Power* que caracteriza os discursos oficiais.

O Brasil, principalmente, se apossou dos discursos preservacionistas que estavam em voga para reforçar a necessidade de se manter o equilíbrio ecológico por meio da preservação da fauna e flora, entretanto, sem abrir mão da pesquisa científica controlada dentro desse território. Ou seja, está explícita a jogada que prevê a manutenção da própria soberania, e esta meta foi alcançada.

A crítica evidente está no fato de que atualmente, tanto os artigos do TCA quanto os demais instrumentos legais relativos à gestão hídrica, representam vagos enunciados sem aplicabilidade real. Institucionalmente, a coordenação do Projeto GEF Amazonas apresentou uma lista de ações e resultados que possibilitaram a implementação de suas metas, porém, só foi possível levantar informações e dados positivos para a ampliação do conhecimento regional, uma vez que em nenhum momento os informativos apresentam dados que remetam a falhas do projeto ou a dados que não tenham respondido de forma positiva às hipóteses estabelecidas.

A ausência desses dados gera incertezas quanto a potencialidade dos programas implementados pela OTCA em parceria com o Projeto GEF Amazonas, uma vez que a região, devido a sua extensão, apresenta peculiaridades que em muitos casos, atrapalham o agir humano. O Projeto GEF Amazonas preocupa-se em levantar dados que ajudem os países a desenvolverem planos de gestão compartilhada da bacia. Mas depois de vários anos de pesquisa, ainda não há um programa concreto.

A OTCA trabalha com iniciativas de média duração, mas também não apresentaram avanços concretos nessa parceria. O PAE é o instrumento mais próximo de uma gestão integrada até o momento, mas foi lançado recentemente, e por ainda estar em fase de criação, só saberemos de sua aplicabilidade quando novos dados forem divulgados pela Organização.

O que se percebeu no decorrer dessa pesquisa, é que há uma certa letargia por parte dos países membros do Tratado. Não vemos uma atuação expressiva de nenhum deles no que diz respeito a gestão da Bacia. A grande preocupação ainda é econômica. Por fim, entendemos que só veremos resultados práticos quando houver uma reestruturação jurídica do

TCA que o torne capaz de administrar de forma eficaz todas as demandas regionais, e quando for criado um mecanismo legal específico para este setor.

REFERÊNCIAS

ANTIQUERA, Daniel de Campos. **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: 17 set. 2016.

AZEVEDO, Cristiane Vieira Jaccoud do Carmo; SELL, Mariana Suzuki. Direito Internacional de Águas na Bacia Amazônica: Aplicação Regional de Princípios do Direito Internacional De Águas; in: MENEZES, Wagner (Coord.). **Estudos de Direito Internacional: Anais do 4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**, v. 6, Curitiba: Juruá, 2006. p. 283-295.

BENETTI, Valéria Flores. **O papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na busca pelo desenvolvimento sustentável**. 2014. 84p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/124753/Monografia%20da%20Valeria%20Flores.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; MOTA, Maybi. Desenvolvimento institucional para a gestão conjunta de águas transfronteiriças na bacia amazônica. In: SILVA, Fernando Fernandes da. **A proteção da sociobiodiversidade da Amazônia e o Tratado de Cooperação Amazônica: análise e reflexões**. 1. Ed. São Paulo: Peirópolis, 2015. p. 93-105.

LIMA, Andreza de Melo. Correlação de forças na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o Soft Power brasileiro: a reestruturação da OTCA e a secretaria permanente em Brasília. **Anais**. XII Encontro de Pesquisa e Iniciação Científica da UFRR. 05 a 09 de agosto de 2013.

LIRA, Janaina Rosa. **Águas da Pan-Amazônia: A Gestão de Recursos Hídricos em Tempos De Escassez (1970-2012)**. 2014. 82p. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) - Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2014. Disponível em:<<http://ufrr.br/ppgsof/index.php/component/content/article.html?id=137>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

LYRA JUNIOR, Américo Alves; SILVA, Fernanda Maria; LÚCIO, Kely Cristina de Souza. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a reinserção internacional da Amazônia: projetos e programas em perspectiva sub-regional. **Examãpaku**. Boa Vista, v. 8. n. 3, p. 41-50, 2015. Disponível em: <<http://revista.ufrr.br/index.php/examapaku>>. Acesso em: 20 set.2016.

MAFFRA, Lourrene de Cássia Alexandre. TCA e OTCA Origens, limitações e possibilidades 1978 e 1998. In: CHAVES, Daniel; LIPPI, Camila. (Org.). **10 Documentos Históricos sobre a política internacional e a Amazônia**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Autografia, 2016. p. 43-49.

MARTINEZ, Mónica Montana. **Bacia Amazônica e Hidropolítica: Interdependência Hidrológica, Incipiente Regime Regional e Baixo Conflito**. 2012. 327 p. Tese (Doutorado em relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11422?mode=full>>. Acesso em: 27 abr 2017.

MATOS, Carlos de Meira. **Uma geopolítica Pan-amazônia**. Rio de Janeiro: J. Olympio; Brasília: INL, 1980.

OTCA. ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICO. **Plan estratégico 2004/2012**. Brasília: OTCA, 2004. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/Plan_Estrategico2004-2012_esp.pdf>. Acesso: 14 maio 2017.

_____. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Integrando a Amazônia Continental. **Relatório de Gestão de novembro de 2005 a outubro de 2006**. Brasília: OTCA, 2006. Disponível em: <http://www.otca.org.br>. Acesso em: 14 maio 2014.

_____. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Projeto Gef Amazonas. Apresentação. **Sobre o projeto**. Disponível em: <<http://otca.info/gef/sobreprojeto>>. Acesso em: 9 dez. 2016a.

_____. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Projeto Gef Amazonas. **Componentes**. Disponível em: <<http://www.otca.info/gef/componentes>>. Acesso em: 9 dez. 2016b.

PIRANI, Alexandre M. **Análise do componente manejo florestal madeireiro do programa Zona Franca Verde: da intenção à ação**. Manaus: INPA, 2007. Disponível em: <http://www.gret.org/static/cdrom/floresta_viva_amazonas/Files/2.2.1_17_0707_aval_prog_mfspe_memoire_alex_pirani_p.pdf> Acesso em: 25 jul. 2013.

REZENDE, Elcio Nacur; CUSTÓDIO, Maraluce Maria. O Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise histórico-construtivista em prol do desenvolvimento sustentável. In: SILVEIRA, Edson Damas da; CAMARGO, Serguei Aily Franco. (Coord.). **Socioambientalismo de fronteira: relações homem-ambiente na Amazônia**. Curitiba: Juruá, 2014. v. 3. p. 129-151.

SANT'ANNA, Fernanda Melo. **Cooperação Internacional e Gestão Transfronteiriça da Água na Amazônia**. 2009. 197 p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-23112009-094606/pt-br.php>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

SCANTIMBURGO, André Luis. **O Banco Mundial e a política nacional de recursos hídricos**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. 209 p. Disponível em:

<http://culturaacademica.com.br/_img/arquivos/9788579834882.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2017.

SILVA, Osiris M. Araújo da. Pan-Amazônia: cooperação e integração para o desenvolvimento. In: SILVA, Osiris M. Araújo da; HOMMA, Alfredo Kingo Oyama. **Pan-Amazônia: visão histórica, perspectivas de integração e crescimento**. Manaus: Prefixo, 2015. p. 38-84.

SILVA, Rodolfo Ilário da. O multilateralismo Amazônico, entre êxitos geopolíticos e entraves executivos: trajetória do processo de cooperação de 1978 a 2012. **Brazilian Journal International Relations**. Marília, v.2, n.3, p.533-559. 2013. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/3053>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

SOLA, Fernanda. **Gerenciamento integrado dos recursos hídricos compartilhados na bacia Amazônica**. 2012. 222p. Dissertação (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.

TCA. TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. [s.n] 1978. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf>. Acesso em: 2 maio 2017.