

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

DANIEL DE CAMPOS ANTIQUERA

**A AMAZÔNIA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
ANÁLISE DO TRATADO DE COOPERAÇÃO
AMAZÔNICA (TCA) E SUA TRANSFORMAÇÃO EM
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL (1978-2002)**

AGOSTO/2006.
CAMPINAS, SP.

C-1

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DANIEL DE CAMPOS ANTIQUERA

A AMAZÔNIA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ANÁLISE
DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) E SUA
TRANSFORMAÇÃO EM ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL
(1978-2002).

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa San Tiago
Dantas, Convênio PUC/SP, UNESP e UNICAMP, sob
orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, docente do
Departamento de Ciência Política, do Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas, da Universidade Estadual de Campinas.

Este exemplar corresponde à versão final da
dissertação defendida em 31/08/2006

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto *Shiguenoli Miyamoto*
Prof. Dra. Cristina Soreanu Pecequillo *Cristina Soreanu Pecequillo*
Prof. Dra. Flávia de Campos Mello *Flávia de Campos Mello*

AGOSTO/06

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

An87a **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) / Daniel de Campos Antiquera. - - Campinas, SP : [s. n.], 2006.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Tratado de Cooperação Amazônica (1978). 2. Relações internacionais. 3. Política externa – Brasil. 4. Organização internacional. 5. Integração regional. 6. Amazônia – Relações exteriores. I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

(cc/ifch)

Título em inglês: Amazonia and the brazilian foreign policy: analysis of Amazon Cooperation Treaty and its change into international organization (1978-2002)

Palavras – chave em inglês (Keywords): International relations.
Foreign policy - Brazil.
International organization.
Regional integration.
Amazon – Foreign relations

Área de concentração : Política externa.

Titulação : Mestre em Relações Internacionais.

Banca examinadora : Shiguenoli Miyamoto, Cristina Soreanu Pecequillo, Flávia de Campos Mello.

Data da defesa : 31-08-2006.

Programa de Pós-Graduação :- Relações internacionais San Tiago Dantas – SP

Agradecimentos

Não é verdade que o trabalho intelectual é predominantemente individual. Além de estar relacionado às demais esferas da vida, a formação intelectual (nunca concluída) é resultado de um complexo tão grande de fatores, que o esforço e as características pessoais são apenas uma parte. Dentre esses fatores, as pessoas são os mais importantes e determinantes. Gostaria de relacionar todas, mostrando aquilo pelo que cada uma é responsável - mas isso ultrapassaria o espaço e os fins destes agradecimentos.

Primeiramente, agradeço à gentileza e paciência do professor Shiguenoli Miyamoto, pela orientação e pelas valiosas sugestões, embora eu não tenha sido capaz de incorporá-las plenamente ao trabalho. Resulta daí que a dissertação conserva inúmeras imprecisões, lacunas e superficialidades, que são de minha inteira responsabilidade. Em todos os momentos o professor foi prestativo e me tratou com respeito, independente de minha (talvez desestimulante) primariedade intelectual. A seriedade com que ele realiza o trabalho acadêmico e sua dedicação à Universidade são um exemplo e motivo de admiração.

Também agradeço aos membros da qualificação, professores Rafael Villa e Flávia de Campos Mello. Procurei incorporar suas sugestões, o que, se tivesse conseguido fazer plenamente, tornaria o trabalho certamente melhor. À professora Flávia reforço o agradecimento, não só pela leitura e comentários na qualificação, mas também por compor a banca de defesa. Também sou muito grato à professora Cristina Pecequilo, pela prontidão e gentileza com que aceitou participar da banca. As duas, com suas críticas, “provocações”, comentários e sugestões, permitiram identificar problemas, ampliar a reflexão, e forneceram importantes dicas de caminhos a seguir nos próximos passos.

Agradeço também os professores do San Tiago Dantas, em especial cito Clodoaldo Bueno, Enrique Amayo, Oliveiros Ferreira, Reginaldo Moraes, Shiguenoli Miyamoto e Tullo Vigevani, pelos contatos frutíferos.

Ainda entre os professores, quero agradecer um que ilustra pra mim toda a nobreza do ofício: Reginaldo Nasser. Por motivos diretos, como ele ter me incentivado a prestar o mestrado em RI, assim como ter me apoiado no início da

carreira docente e em toda minha trajetória acadêmica. Mas há outras razões menos tangíveis, como a amizade e o exemplo de integridade e dignidade. Para quem quer se dedicar à academia, isso é um estímulo incomensurável (e raro).

Devo destacar uma das bases de minha formação: a turma das ciências sociais da PUC/SP. Mesmo que seja difícil explicar, compreendo exatamente a diferença enorme que fez ter tido um ambiente tão fértil e estimulante, com pessoas tão queridas, inteligentes e admiráveis: Ká, Julia, Vitor, Caio, Juliano, Marco, Tati, Vivian, Ana Cláudia e Jaime. Agradeço a todos.

No mestrado fiz amigos preciosos, e que foram fundamentais na minha iniciação nas RIs. Menciono, em especial: Ana Paula Maielo, Ana Paula Bentes, Carô, Fabio, Marcelle, Marcos, Mari, Paulo, Petrônio e Rodrigo Papa.

O Programa San Tiago Dantas/SP me propiciou ambiente privilegiado de vivência acadêmica. Agradeço em especial à sempre prestativa e eficiente Giovana. E à CAPES, por financiar a maior parte da duração da pesquisa.

Meus pais sempre me proporcionaram toda a estrutura e apoio para os estudos, além de me apoiarem mesmo quando não compreendiam... Não posso deixar de agradecê-los. Também meu irmão, Rafael, foi envolvido na correria final, e ajudou muito nos procedimentos finais.

Por fim, um registro de especial e profunda gratidão à Karen. Devo a ela boa parte do que sou, da minha formação acadêmica e pessoal. Sua ajuda e companhia foram fundamentais durante a graduação (e continuam sendo). Sem ela este trabalho simplesmente não teria sido terminado, seja pela leitura atenciosa dos originais, pelas sugestões precisas e valiosas, a ajuda na formatação e no difícil momento da entrega, e o principal: uma companhia infalível, inigualável e inabalável nas horas mais difíceis. Não há palavras à altura de minha gratidão. Mas a razão principal de agradecê-la, e dedicar a ela este trabalho, é a permanente inspiração que ela me causa. Inclusive acadêmica...

Resumo

Este trabalho analisa o Tratado de Cooperação Amazônica, assinado por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela em 1978, e suas transformações até se converter numa organização internacional (2002). O estudo busca relacionar essas mudanças no TCA com os diferentes momentos da política externa brasileira, visando em primeiro lugar a avaliar a importância da Amazônia para a política exterior do Brasil, e também a compreender o peso que a posição brasileira representa na evolução do Tratado.

A partir do fim da década de 1980 há uma renovação no impulso dado ao TCA, que culmina com o protocolo de emenda, assinado em 1998, e a instalação de uma secretaria permanente, em Brasília, em 2002. Tal processo tem poucos estudos, embora indique uma renovação de expectativas sobre o Tratado.

O trabalho foi feito por meio da análise de bibliografia sobre o TCA e a política externa, bem como sobre documentação oficial de ambas: discursos, atas de reuniões, declarações, estrutura jurídica. As informações foram complementadas com entrevistas realizadas com atores relevantes para o andamento do Tratado.

A contribuição que este trabalho possa vir a dar é acrescentar outra perspectiva às leituras tradicionalmente liberais (no sentido de centrarem-se na cooperação e nos interesses comuns) que em geral são feitas sobre o objeto. Ao mesmo tempo, pretende-se chamar a atenção para a Amazônia e o norte da América do Sul como um espaço específico e importante das relações internacionais do Brasil.

Abstract

This work analyzes The Amazon Cooperation Treaty, signed down by Brazil, Bolivia, Colombia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela in 1978, and its transformations until converting into international organization (2002). The study intends to establish a relation between those changes on ACT and different moments in brazilian foreign policy, looking for value amazonian role in this policy as well as for the brazilian role on the evolution of the Treaty.

Since the end of the 80's, new strengths focused on ACT lead up to a renew's protocol, signed in 1998, and a permanent secretariat at Brasília, in 2002. There are few studies about these processes even than it indicates new expectations about the Treaty.

The work was made analyzing the bibliography of ACT and of the foreign policy, as well as the official documentation of both of them. Also interviews have been made with important people involved in the Treaty.

The eventual contribution of these research is offering a new perspective of the usually liberals (that focus on cooperation and common interests) points of view of the study's object. At the same time, there is the intention of getting attention for Amazon and for the north of South America as important areas of brazilian's international relations.

LISTA DE SIGLAS

- ALALC**- Associação Latino Americana de Livre Comércio
- ALADI**- Associação Latino Americana de Integração
- ALCA**- Área de Livre Comércio das Américas
- ALCSA**- Área de Livre Comércio Sul Americana
- BASA**- Banco da Amazônia
- BCA**- Banco de Crédito da Amazônia
- BID**- Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CAN**- Comunidade Andina de Nações
- CCA**- Conselho de Cooperação Amazônica do TCA
- CCOOR**- Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica
- CE**- Comissão Especial do TCA
- CEPAL**- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CNP**- Comissão Nacional Permanente do TCA
- ECO 92**- nome dado à Conferência das Nações Unidas para o Meio ambiente e o Desenvolvimento
- ESG**- Escola Superior de Guerra
- FAO**- Food and Agriculture Organization
- GATT**- General Agreement on Tariffs and Trade
- GEF**- Global Environment Facility
- IBESP**- Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
- IIHA**- Instituto Internacional da Hielia Amazônica
- IIRSA**- Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana
- INCRA**- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- ISEB**- Instituto de Estudos Brasileiros
- JK**- Juscelino Kubitschek
- MERCOSUL**- Mercado Comum do Sul
- MRE**- Ministério das Relações Exteriores
- NAFTA**- North America Free Trade Agreement
- OEA**- Organização dos Estados Americanos

OMC- Organização Mundial do Comércio
ONU- Organização das Nações Unidas
OTAN- Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA- Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PIN- Programa de Integração Nacional
PND- Programa Nacional de Desenvolvimento
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPG-7- Plano Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
RADAM- Reconhecimento Aéreo da Amazônia
RMRE- Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA
SPVEA- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
UNCTAD- United Nations Conference on Trade and Development
SIPAM- Sistema de Proteção da Amazônia
SIVAM- Sistema de Vigilância da Amazônia
SUDAM- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA- Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCA- Tratado de Cooperação Amazônica
UNESCO- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1- A AMAZÔNIA PARA A POLÍTICA EXTERNA ANTES DO TCA.....	17
1.1 - O CENÁRIO INICIAL: CONQUISTA E DEFESA DO TERRITÓRIO (ATÉ 1912) E A MARGINALIZAÇÃO DA REGIÃO (1912-1940).....	19
1.2 - OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA E O DIFÍCIL RECONHECIMENTO DA UTILIDADE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (DOS ANOS 1940 AOS ANOS 1970).....	34
CAPÍTULO 2 – O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA.....	49
2.1 – A MATURAÇÃO DA IDÉIA.....	49
2.2 - AS CONDIÇÕES DO SURGIMENTO DO TCA.....	51
2.3 – O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA.....	58
2.3.1 – A NEGOCIAÇÃO.....	58
2.3.2 - OS OBJETIVOS EXPRESSOS DO TRATADO.....	62
2.3.3 - A ENGENHARIA INSTITUCIONAL DO TCA.....	70
2.4 - OS OBJETIVOS “AMAZÔNICOS” E A ESTRUTURA DO TRATADO.....	80
2.5 - OBJETIVOS IMPUTADOS AO BRASIL.....	85
CAPÍTULO 3 –A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DO TCA.....	91
3.1 - DÉCADA DE 1980- OS DIFÍCEIS ANOS INICIAIS.....	92
3.2 -TRANSIÇÃO PARA A P.E.B. E PARA O TCA (1989-1994).....	107
3.2.1 - NOVOS E ANTIGOS TEMAS: O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO CONCEITO ESTRATÉGICO.....	111
3.2.2 - REGIONALIZAÇÃO E NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS.....	118
3.3 - A TRANSFORMAÇÃO DO TCA EM ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA RECENTE (1995-2002).....	135

3.3.1 - A DECISÃO PELA CRIAÇÃO DA SECRETARIA PERMANENTE.....	136
3.3.2 - CONSOLIDAÇÃO DAS MUDANÇAS DO INÍCIO DOS ANOS 1990: POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO MANDATO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-1998).....	146
3.3.3 – CONSTRUINDO LAÇOS COM A AMÉRICA DO SUL E COM O MUNDO NUM PERÍODO DE INSTABILIDADE: A IMPLEMENTAÇÃO DA OTCA E A POLÍTICA EXTERNA DO SEGUNDO MANDATO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1999-2002).....	155
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	171
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	175
ANEXOS.....	192
ANEXO I – O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA.....	192
ANEXO II - PROTOCOLO DE EMENDA AO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA.....	201
ANEXO III – ORGANOGRAMA DA OTCA.....	202

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de analisar a importância da Amazônia para a política externa brasileira, verificar em que medida a região se projeta na agenda externa do país. O que leva os formuladores da política externa a se preocuparem com a Amazônia? É possível que se identifique uma especificidade “amazônica” na política externa do país? Questões como essas conduziram à escolha do principal instrumento criado para a ação internacional tendo em vista a região amazônica: o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), proposto pelo Brasil e assinado em 1978 pelos Estados que dividem a região.

Quais os objetivos e perspectivas no momento de sua proposição? Mas mais do que neste momento, o trabalho pretende contribuir com a compreensão da evolução do Tratado, até sua transformação em organização internacional, consolidada em 2002. Na literatura em geral, a política externa brasileira só costuma entrar como variável explicativa importante na fase inicial. Assim, quando estudos de política externa em geral mencionam o TCA, referem-se à proposta brasileira. E as análises mais específicas sobre o Tratado só o relacionam diretamente com a política externa brasileira nesta mesma fase.

É interessante notar que, apesar de ter sido uma proposta brasileira, a literatura sobre política externa praticamente não se detém na análise do TCA, fazendo apenas referências tópicas e pontuais. A razão do “desinteresse” está no fato de a leitura mais comum ser a de que o TCA tenha sido um projeto fracassado. Outra possível causa da pequena atenção dos estudiosos de política externa é a concentração dos esforços na explicação, quando se trata do plano regional, das relações entre o Brasil e os países platinos, em especial a Argentina- tendência que se reforça a partir do surgimento do Mercosul.

Por outro lado, a pequena literatura específica sobre o TCA em geral enfatiza os aspectos “internos” do mecanismo, ou seja, seu aspecto institucional. Nesses casos é destacado o processo de cooperação entre os signatários (o que não implica omitir as dificuldades dessa cooperação). Assim, as explicações do desenvolvimento do TCA não costumam situá-lo no perfil mais geral da política

externa brasileira a partir da década de 1980, ou seja, a política externa deste período não aparece como uma variável importante para a compreensão do objeto.

Em suma, a bibliografia sobre o TCA, em geral, não reflete a importância que tem a política externa brasileira para a sua compreensão, e a literatura sobre a política externa brasileira praticamente ignora o Tratado. A tentativa deste trabalho é justamente caminhar no sentido de diminuir esta cisão, explicando o TCA com a ajuda da evolução da política externa e, por outro lado, procurando dar uma dimensão mais precisa da importância do tema para a agenda externa geral do país.

É evidente que essa tentativa traz inúmeras dificuldades, cuja completa superação está além da capacidade do autor. Mas pretende-se ao menos dar uma contribuição, ainda que pequena, à melhor compreensão do objeto, apontando uma perspectiva de abordá-lo que, quando melhor desenvolvida, possa esclarecer pontos importantes tanto do TCA como da política externa brasileira.

A transformação do TCA numa organização internacional (OTCA), a primeira com sede no Brasil, decidida em 1995 e consolidada em 2002, é um processo que carece ainda mais de estudos. Para que se possa compreender melhor a função desta organização internacional, suas perspectivas e, principalmente sua funcionalidade para a política externa brasileira, é preciso voltar ao período de formação e evolução do TCA. Caso contrário, ou seja, caso se tome a OTCA como um resultado natural da evolução de um processo cooperativo entre os países amazônicos, os 22 anos de vigência até a entrada em vigor do Protocolo de Emenda (2002) podem ser considerados como uma simples efetivação de um futuro pré-determinado pelos objetivos expressos no próprio TCA. A literatura oficial e boa parte da acadêmica se aproximam dessa perspectiva.

O que este trabalho procura resgatar é a presença marcante do Brasil não só como o idealizador do Tratado, mas também como o ator mais influente do

âmbito regional. Assim, pretende-se verificar se a história da evolução do TCA pode ser melhor compreendida se se atenta para o perfil da política externa brasileira em cada período. Isso implica afirmar que os objetivos do Tratado não são estáticos, mas que variam ao longo do tempo, e de acordo com a prioridade estabelecida pelo Brasil.

Desde o fim da década de 1980 há um fortalecimento do Tratado. A continuidade dos esforços para vitalizá-lo sugere que não tenha sido tão fracassado como se costuma pensar e, principalmente, que o Brasil ainda tenha pretensões para as quais o TCA possa ser útil. A primeira questão que este trabalho visa responder, então, é: quais são os objetivos brasileiros na proposição e desenvolvimento do TCA? Eles de fato variam de acordo com as mudanças na política externa brasileira? Para isso é importante analisar as transformações históricas por que passou o Acordo.

A ênfase no papel do Brasil e na correlação entre a evolução do TCA e a política externa brasileira é motivada, fundamentalmente, pela ausência dessa perspectiva na bibliografia disponível sobre o Tratado. Isso não quer dizer que a perspectiva institucional não será levada em consideração. Procura-se também articular as características estruturais, e o “âmbito interno” do seu desenvolvimento com a política externa brasileira.

Certamente, com isso, o trabalho, deixa menor espaço a outros aspectos importantes para a compreensão do objeto. O interesse dos demais signatários nos diferentes momentos é um desses aspectos que precisariam ser melhor pesquisados. Mas isso envolveria a necessidade de acesso a material e bibliografia produzidos nos respectivos países, bem como tempo e recursos para poder consultar seus arquivos e entrevistar atores. A perspectiva desses outros países é importante para enriquecer não só a compreensão do papel do Brasil, como para dar uma noção mais precisa do jogo de forças que move o Tratado na prática.

Procurou-se minimizar tal limitação com artigos, livros e documentos mais acessíveis. Assim, além do vasto material disponível na internet (como artigos,

análises, entrevistas, documentos, notícias, atas de reuniões etc.), procedeu-se a pesquisas nas bibliotecas da USP, PUC-SP, UNICAMP, UNB, PUC-RJ, UERJ, UFRJ, além da biblioteca da ESG (Escola Superior de Guerra) e do próprio MRE (Ministério das Relações Exteriores). Também algumas entrevistas foram realizadas como tentativa de minimizar a dificuldade da pequena disponibilidade de material e da impossibilidade de buscá-lo em outros países ou mesmo em regiões mais distantes do Brasil. Mas, apesar do esforço, sabe-se que o trabalho é um recorte, ou seja, que prioriza um enfoque (o da política externa brasileira) aos demais possíveis.

Também por uma razão de delimitação do objeto, decidiu-se por estender a análise até o momento em que se concretiza a criação da OTCA, com a instalação de sua secretaria permanente em Brasília, em 2002. Por isso, não será feita uma avaliação do funcionamento dessa organização internacional e nem se atentará especificamente para as discussões sobre essas organizações. O que este trabalho pretende é contribuir com a melhor compreensão de surgimento da OTCA, para que, a partir daí, novos estudos possam ser realizados. Então, a OTCA não será o objeto deste estudo, mas sim a sua gênese.

Em suma, o objetivo desta pesquisa é contribuir com a explicação do Tratado de Cooperação Amazônica e de um aspecto específico da política externa brasileira - a importância da Amazônia como pauta da agenda internacional do país (o que inclui discutir se há essa especificidade amazônica, ou seja, se a política externa brasileira trata de forma diferenciada a região). Se o país é pensado de um ponto de vista geopolítico, ou seja, se há um desequilíbrio entre a vitalidade das relações na bacia platina comparadas com o subdesenvolvimento dos contatos com os países do norte da América do Sul, a literatura sobre a política externa parece acompanhar também a tendência de desequilíbrio.

A estrutura do trabalho é composta por três capítulos. No primeiro, analisa-se a evolução da política externa para a Amazônia até a década de 1970. Apesar de abranger um período histórico muito vasto, este capítulo é fundamental para

se identificar o surgimento e a manutenção de alguns objetivos e perspectivas pelos quais se concebe a região quando se pensa na política externa. A ausência desse histórico em outros trabalhos sobre o TCA evidencia o papel restrito que se resguarda para a política externa brasileira como variável explicativa. É curioso notar, por exemplo, que raramente se compare o TCA com o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (da segunda metade da década de 1940), mostrando semelhanças e diferenças da postura brasileira.

O segundo capítulo mostra as condições e o processo de formulação do TCA, bem como sua estrutura e os objetivos que se podem depreender de sua assinatura. Aí se descreverá sua engenharia institucional, incorporando-a à análise mais geral feita na dissertação. Na tentativa de identificar os objetivos, inclusive dividindo-os em âmbitos diferentes, será exposta também a literatura sobre o Tratado, tanto a que lhe é mais favorável quanto outra de caráter mais crítico.

O terceiro capítulo relaciona o desenvolvimento do TCA com o desenvolvimento da política externa brasileira entre a sua entrada em vigor (1980) e a instalação da sede da organização internacional em que se transformou (2002). Este capítulo procura unir os dados dos dois capítulos anteriores, atualizando-os para o período em estudo. Sem dúvida é a parte que, dada a perspectiva adotada pelo trabalho, mais complexa, do ponto de vista analítico. Não se pretende aqui ter esgotado o tema nem tampouco resolvido de maneira plenamente satisfatória os desafios propostos. A intenção maior foi dar uma contribuição, ainda que pequena, aos estudos sobre o TCA e a política externa brasileira. Posteriormente, reserva-se um espaço para breves considerações finais.

CAPÍTULO 1 - A AMAZÔNIA PARA A POLÍTICA EXTERNA ANTES DO TCA

Este capítulo pretende ser uma leitura panorâmica da história da política exterior do Brasil até a década de 1970. Os diferentes momentos da política externa nacional serão explicitados em sua relação com a temática amazônica, ou seja, pretende-se verificar qual o papel da região em cada momento das relações exteriores do país. O panorama é importante para que se identifiquem algumas raízes históricas da postura externa com relação à Amazônia.

A dimensão espacial do Brasil, segundo LAFER (2004:20,23-25), é um dos fatores de persistência da inserção internacional do país, ou seja, um elemento indispensável para que se compreenda a visão de mundo do país e sua atuação decorrente dessa visão de mundo¹. O Brasil seria, assim, um “monster country”, qualificação que Lafer toma emprestada de George Kennan e que exprimiria, além da dimensão do espaço, economia e população, “...a magnitude dos problemas e desafios” (op. cit.:23). Mas, ao olhar o Brasil como um monster country, não se pode esquecer que essa característica deve-se em grande parte à região amazônica, de forma que entender a inserção (ou ausência) desse espaço específico na formulação da política exterior brasileira é fundamental.

Será feito um breve histórico da política externa para o território amazônico, desde a época colonial, procurando-se a explicação para o aparecimento ou ausência da região na agenda da política exterior do país. Num ou noutro caso, é preciso que se deixe claro o perfil predominante da política externa em cada época, com suas prioridades e linhas. Porém, o período de tempo em questão é demasiado extenso para permitir uma reflexão mais aprofundada ou mesmo minuciosa, abarcando detalhes de cada período. A intenção é apenas traçar uma perspectiva temporal, baseada na literatura a

¹ Embora a dimensão espacial seja um fator importante da inserção internacional do país, isso não implica necessariamente que os Estados tenham uma consciência espacial a lhe orientar a formulação da política externa- este capítulo ilustrará um pouco dessa diferença.

respeito da história da política exterior do Brasil, que possa dar maiores subsídios à compreensão do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

É bem conhecida a problemática amazônica como desafio nacional: a necessidade de incorporação ao resto do país, melhoria das condições de vida de seus habitantes, vitalização econômica, povoamento, preservação ambiental, proteção etc. Porém, é preciso ressaltar que a questão desse espaço não é apenas interna, mas, antes, internacional e, portanto, objeto de preocupação de um tipo específico de política pública: a política externa. E por duas razões bastante simples: a primeira é histórica, pois a região foi objeto de disputa entre as potências européias nos séculos XVI a XIX, sendo até o presente século foco de interesse global, embora não mais por conquista territorial. A segunda razão é geográfica- a região amazônica é compartilhada por oito países, o que já é mais do que suficiente para se reconhecer as implicações internacionais desse espaço. Também é preciso notar que a política externa pode ser um importante instrumento de apoio aos objetivos da política interna. Isso fica bastante claro no caso da Amazônia, já que a imensidão territorial desse espaço e do Brasil faz com que os projetos possam ser mais eficazes se feitos em cooperação com outros países mais próximos das questões locais.

Por fim, cabe mencionar que, apesar da importância da Amazônia, é a Bacia Platina que historicamente recebe as atenções prioritárias dos formuladores da política externa. A responsável por essa opção é a Argentina, o país do continente sul-americano com maior capacidade de rivalizar com o Brasil em termos de poder. Não só capacidade, mas com algumas rivalidades efetivas remanescentes do período de consolidação territorial (embora reduzir a relação bilateral Brasil- Argentina a uma relação conflituosa seria distanciar-se da realidade, já que os dois países cooperaram mais do que se afrontaram durante a história). Também o contato com a Argentina, político e econômico, sempre foi maior do que com qualquer outro país latino americano. Isso quer dizer que este capítulo não tem a pretensão de ser um resumo completo sobre a história da política exterior do Brasil. Antes, ele é apenas um recorte, a escolha de uma

perspectiva específica a partir da qual se olhará o todo, e não o todo sintetizado em poucas linhas.

1.1- O CENÁRIO INICIAL: CONQUISTA E DEFESA DO TERRITÓRIO (ATÉ 1912) E A MARGINALIZAÇÃO DA REGIÃO (1912-1940)

O primeiro cenário em que se insere a disputa internacional pelo espaço amazônico é a expansão ultramarina europeia do século XVI. A supremacia da Espanha e de Portugal na técnica de navegação permitiu aos dois países dividirem as posses no Atlântico antes mesmo que se confirmassem a existência de vastos territórios americanos. A bula papal *Inter Caetera*, de 1493, estabelecia a distinção entre as possessões portuguesas e espanholas, garantindo à Espanha as terras descobertas por Colombo, e todo o território americano. No ano seguinte, em 1494, foi assinado o Tratado de Tordesilhas². O direito de Portugal, cujo alcance era delimitado pelo meridiano que ficava a 100 léguas de Cabo Verde, estendeu-se para 370 léguas a oeste do mesmo arquipélago. O novo acordo deixava a Portugal a parte leste da América do Sul, onde viria a se constituir o território inicial da formação do Brasil. O importante é notar que toda a região amazônica estava sob bandeira espanhola, mas será objeto de persistente e sistemática tentativa de conquista e incorporação por Portugal. A tarefa, embora realizada com bastante sucesso pelos lusitanos, só é concluída pelo Estado brasileiro. Em suma, a conquista da Amazônia é uma das principais tarefas herdadas de Portugal pelo Brasil.

² O Tratado de Tordesilhas foi ratificado em 1506 pelo Vaticano. A força papal nas relações internacionais evidencia o momento de transição entre a chamada Cristandade Medieval e o moderno sistema de Estados. As grandes navegações são um processo de constituição da estrutura da futura ordem internacional, mas abençoadas pela anterior. O processo de transição viria se encerrar em 1648, com a Paz de Westfália, que consagra o princípio básico da nascente ordem internacional: a soberania. Mas a ordem de Westfália, tendo o Estado soberano como pilar, restringia-se ao continente Europeu. O novo mundo (bem como as demais colônias na Ásia e na África) está excluído dos princípios do Estado Moderno. E ainda depois das independências, até os dias atuais, a soberania tem na América Latina um caráter menos sólido do que na Europa ou EUA. E a Amazônia encarna exemplarmente a fragilidade maior da soberania nessa parte do mundo.

Ainda na época colonial, o marco mais importante para a história da formação territorial do Brasil foi o Tratado de Madri, de 1750, pelo qual boa parte da Amazônia passou a Portugal. No entanto, é de se notar que o direito (materializado nos tratados) não era plenamente eficaz, especialmente na Amazônia. Tordesilhas foi antes rasgado pelos bandeirantes, que deram bases à expansão portuguesa. Tal movimento de incorporação de fato do território além de Tordesilhas foi impulsionado pela União Ibérica (1580-1640), quando "... a expansão territorial foi politicamente facilitada, pois não havia problemas diplomáticos a instigar a diferenciação entre as possessões portuguesas e espanholas." (LAFER, 2004: 29). Tal ocupação de fato do território foi justamente o fundamento jurídico do Tratado de Madri- o princípio do *uti possidetis*.

Mas o próprio Tratado de Madri não alcança plena eficácia, ou seja, não garantiu ao Brasil a estabilidade de suas fronteiras. Segundo Synesio Sampaio Goes Filho (1999: 192), o tratado tornou-se inoperante pelo aumento das tensões entre as coroas espanhola e portuguesa. Mas não só Espanha e Portugal detinham posses e pretensões na região amazônica. A França e a Inglaterra também estavam presentes e em disputa por conquista de territórios. Da disputa com a França, por exemplo, surgiu a "Questão do Amapá"³, só resolvida no contexto do Brasil independente. O mesmo ocorreu na "Questão do Pirara"⁴, tendo como adversária a Inglaterra.

Goes Filho sintetiza a formação territorial do Brasil como obra de "navegantes, bandeirantes, diplomatas". No entanto, tendo como foco a região amazônica, salta aos olhos a ausência de um importantíssimo ator na definição das fronteiras do norte: os soldados (com os fortes que lhes serviam de base). Em outros termos, é importantíssimo acrescentar à fórmula de Goes Filho o elemento militar, fundamental na conquista e defesa ante às pretensões

³ Ver Meira Mattos (1980:43-50) e Goes Filho (1999:271-278)

⁴ Ver Goes Filho (1999:278-284)

territoriais estrangeiras, notadamente as francesas. As disputas territoriais resultaram inclusive em conflitos militares na região⁵.

A política externa para a região amazônica na época colonial foi basicamente voltada para a conquista do espaço e aumento territorial. Ela inseria-se na estratégia portuguesa de expandir seu império por meio das terras de além mar, controlando assim o acesso aos recursos desses locais, bem como as rotas comerciais às quais eles serviam de base, na lógica do sistema mercantilista do sistema colonial. No entanto, o povoamento e desenvolvimento da região não foram, a princípio, objetivos portugueses:

“O império português é essencialmente marítimo, estruturado como ‘uma rede de bases mercantis através do mundo’. Um império ‘filiforme’, preso aos litorais, cuja imensidão tornava difícil e caro o empreendimento. Um império mantido militarmente, fruto de uma ‘conquista talassocrática’, que abarcava cerca de cinquenta fortalezas e uma significativa força naval, sem envolver um claro desígnio de efetiva dominação territorial (exceção feita ao Brasil); na verdade, era um controle de rotas oceânicas.”
(MORAES,2000:74)

Em que pese a colocação do Brasil como exceção à lógica da expansão marítima portuguesa, não houve, até o século XIX, uma pretensão de desenvolvimento do espaço brasileiro. O objetivo prioritário era conquistar e garantir a soberania sobre o território para colher os frutos desse domínio. A mudança mais significativa deu-se com a transferência da corte para o Brasil, movimento que Demétrio Magnoli identificou como um projeto geopolítico de continuar o império português na América, em 1807 (MAGNOLI, 1997:80-83). Mas a presença do Estado Português no Brasil se encerra logo em seguida, com a independência de 1822.

⁵ Sobre a importância do elemento militar na ocupação da Amazônia, bem como dos conflitos bélicos internacionais, ver Meira Mattos (1980:32-62). O próprio autor da fórmula “navegantes, bandeirantes e diplomatas” admite que, por não ser objeto de seu estudo, não atentarão para as atividades militares na Amazônia, representada pelos fortes. Mas reconhece que “Privilegiando fatores como estes, e não os diplomáticos como faremos aqui, poder-se-iam ter, pois, outras visões da Amazônia” (GOES FILHO, 1999: 3- nota de rodapé).

A política exterior do império tem, basicamente, dois intuitos, segundo Demétrio Magnoli: combater a política anti-escravista da Grã Bretanha e consolidar as fronteiras nas bacias Amazônica e Platina (MAGNOLI, 1997:131). Celso Lafer considera que a política externa imperial estava voltada, no plano mundial, para a busca de autonomia frente às grandes potências, notadamente a Inglaterra, e regionalmente visava praticar uma política de balanço de poder, que tinha como foco principal de atenção a Argentina (LAFER& PEÑA, 1973:85,86).

Entre os países da Bacia Amazônica a preocupação com a balança de poder não era significativa, já que não havia nenhuma força que representasse qualquer ameaça de desequilibrar o subsistema regional. A importância da região para a política externa estava ligada, primeiramente, ao objetivo de consolidação das fronteiras. Podem-se citar, nesse sentido, os tratados de 1851 com o Peru, de 1859 com a Venezuela e 1867 com a Bolívia⁶, além das questões do Acre, do Pirará e do Amapá, que só seriam resolvidas na República. Juntamente com o território, era o próprio Estado que se estava construindo, ao mesmo tempo em que se tentava constituir uma nação.

Nesse sentido, a Amazônia tinha uma importância objetiva, referente ao espaço geográfico a ser conquistado e também uma forte função simbólica, materializada no discurso geográfico que visava atribuir ao território um caráter natural, como se fosse uma dádiva, uma unidade dada pela natureza e não construída na história. Assim, na imagem da unidade das bacias platina e amazônica (base do mito da “Ilha Brasil”), a Amazônia, com sua vasta rede hidrográfica e sua portentosa natureza, tinha papel de destaque⁷.

Outra importante questão para a atuação internacional do Brasil envolvendo a Amazônia é a relação com os EUA. Desde o início do século XIX, não se pode compreender a história do continente americano sem que se atente

⁶ Interessante notar que os três tratados citados referiam-se a limites, comércio e navegação, mas, nos casos da Bolívia e do Peru, as partes que não tratavam de limites foram denunciadas. Da mesma forma, em 1853 foi assinado um Tratado de Amizade e Limites com Nova Granada (Colômbia), o qual não foi aprovado pelo senado desse país.

⁷ Sobre a importância da imaginação e do discurso geográficos, bem como do mito da ilha Brasil, ver MAGNOLI (1997)

para a posição e atuação dos EUA. Esse país, em plena ascensão econômica, baseava sua política externa nas doutrinas do destino manifesto, a justificar sua expansão territorial e na doutrina Monroe, que propugna pelo afastamento dos países europeus da política americana, reservando o continente à preponderância estadunidense. Inspirada nessas concepções, os EUA praticaram, no século XIX, verdadeira política expansionista, anexando enormes territórios, principalmente do México. A estratégia de conquista era feita em quatro fases: “penetração demográfica, provocação, conflito e anexação” (BUENO & CERVO, 2002: 102).

Diante desse cenário, quando cidadãos dos EUA começaram a discutir a importância da Amazônia para seu país⁸, o assunto ganha relevo na pauta política do Império. A questão chave da discussão estava na abertura do Amazonas à livre navegação, disputa que opõe os dois países, já que os brasileiros temem que os EUA utilizem esse como o primeiro passo para uma posterior anexação. Embora houvesse quem defendesse no Brasil a abertura à navegação (destacando-se Tavares Bastos), a posição majoritária, tanto no governo como na imprensa, era de que seria preciso resistir às pressões norte americanas, para que não se corresse o risco de perder o território. Assim posicionou-se o Conselho de Estado, convocado por Pedro II e reunido em 1/04/1856: defendendo todos os direitos do Brasil sobre os rios que passam em seu território⁹.

⁸ Alguns inclusive propondo o povoamento da região com os negros dos EUA, como o tenente Mathew Fontaine Maury, o principal propagador da idéia de intervenção norte americana na Amazônia. Segundo Moniz Bandeira “O secretário de Estado, William H. Seward, instruiu os diplomatas americanos, em 1862, para propor aos países situados dentro dos trópicos que recebessem os negros dos Estados Unidos, libertados pela Guerra Civil. Watson Webb, representante americano junto ao governo do Rio de Janeiro, iniciou as gestões. Os Estados Unidos, conforme a convenção que sugeriu, transportariam, gratuitamente, os ex-escravos para o Vale do Amazonas e o Brasil doaria 100 acres para cada um, cabendo a companhia de colonização, que financiaria o treinamento, o restante das terras. O projeto não encontrou receptividade, tal como aconteceu nos países da América Central” (BANDEIRA:1978:96). Sobre o assunto, ver Nícia Vilela Luz (1968).

⁹ Ver GARNER (1996:2-6)

Os EUA empenhavam-se em cooptar os países andinos à sua causa, e a diplomacia brasileira despendeu esforços para convencer os vizinhos amazônicos de sua posição:

“Para contra-atacar a ação norte-americana, despachou o governo brasileiro três eminentes diplomatas para as posições-chave do confronto. Duarte da Ponte Ribeiro, nas repúblicas do Pacífico, e Miguel Maria Lisboa, junto a Venezuela, Nova Granada e Equador, iriam assestar o canhão norte-americano, procurando convencer os governos e a opinião de que a aliança antibrasileira servia-lhes para facilitar a penetração imperialista, que acabaria por engoli-los” (BUENO & CERVO, 2002:104).

A estratégia brasileira consistia em abrir a navegação do Amazonas exclusivamente aos ribeirinhos, tentando vinculá-los à posição brasileira em detrimento dos objetivos dos EUA. Estes, por sua vez, tentavam forçar o Brasil a ceder às suas reivindicações por meio da influência sobre os demais Estados Amazônicos- o Equador e o Peru foram os países onde esta influência se fez mais forte. No entanto, o Brasil não desenvolvera, historicamente, uma política de cooperação com os vizinhos amazônicos, como reconhece Paulino José Soares de Souza, em parecer de 1854:

“Já era tarde porém para fundar esta política. Para colher resultados de uma política daqui a muitos anos é preciso começar a semear hoje, e não semear no mesmo dia em que o fruto é necessário... Se a 20, 15 ou 10 anos tivéssemos com decisão e firmeza com uma política feita, tomado a iniciativa nestas questões, poderíamos tê-las dirigido. Poderíamos então inspirar aos ribeirinhos uma confiança que não confiamos hoje. As intrigas, as maquinações dos Estados Unidos, da Inglaterra e da França não tinham ainda produzido os resultados com que hoje lutamos” (Apud LUZ, 1968: 142).

Dentro da mesma concepção de segurança, em 1864, Pimenta Bueno propôs um pacto de integração regional que abarcaria a livre-navegação, a

resolução das questões de limites e um incentivo ao comércio regional¹⁰ (BUENO & CERVO, 2002:106):

“A visão mais completa e equilibrada da questão amazônica seria desenvolvida, em 1864, pelo eminente jurista José Antônio Pimenta Bueno. Nela associa o direito, a economia, o comércio, a navegação, os limites, numa política externa de amizade efetiva, cuja versão é a integração dos países da Bacia Amazônica. Constrói dessa forma a teoria antecipada de um pacto amazônico.” (CERVO, 1981:90)

Desde de 1855, entretanto, quando os EUA voltam-se para seu conflito interno, a tensão entre os dois países diminuí e, finalmente, em 1866, é assinado o decreto que abre (para navios mercantes) a navegação do Amazonas, Tocantins, Tapajós, Madeira, Negro e São Francisco.

Bandeira (1978:95) considera que a Amazônia foi responsável pela primeira campanha anti-americana no Brasil. No entanto, Amado Luiz Cervo pondera que o conflito não era tão significativo assim, prevalecendo as relações amistosas:

“As relações entre o Brasil e os Estados Unidos, embora marcadas por atritos ocasionais, pelos quais tinham maior responsabilidade certos agentes insolentes, deveriam pautar-se pelo entendimento de alto nível, porque se vinculavam interesses comuns. O comércio bilateral era o maior comércio continental, necessário e útil para ambos os lados. A entente cordiale Brasil- Estados Unidos fortalecia o ‘equilíbrio de poder’ Europa-América, uma das metas externas comuns. A singularidade das duas grandes nações do continente aconselhava estrategicamente boas

¹⁰ Esta proposta de pacto pode ser considerada o antecedente mais antigo do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado mais de um século depois, em 1978. Embora a idéia de Pimenta Bueno não tenha prosperado, suas motivações jogam luzes sobre o projeto do TCA, ou seja, evidencia que é antiga a estratégia de aproximação dos países amazônicos para evitar que eles sirvam de apoio à interferência das grandes potências na região. No caso da Amazônia essa preocupação ganha destaque, pois já é bastante difícil o controle das fronteiras e regiões de acesso. Se os países amazônicos, nos quais nascem o rios e até onde se estende a floresta, facilitarem ou permitirem o acesso de forças inimigas, o trabalho de defesa do Brasil pode ser imensamente dificultado. Mesmo em questões não militares, a liceidade de países para atuação internacional na Amazônia dificulta o controle por parte do Brasil, além de, obviamente, enfraquecer politicamente sua posição.

relações recíprocas. Era, em suma, de bom alvitre político superar os conflitos ocasionais.” (BUENO & CERVO, 2002:105).

Nessa disputa houve alguns incidentes diplomáticos mais sérios, como o caso da embarcação que saiu do Brasil e foi até a Bolívia sem a licença necessária, gerando manifestações hostis da população e dos governantes locais. A situação ainda foi agravada quando se descobriu que o navio levava ao presidente dos EUA uma proposta de Tratado com a Bolívia, pelo qual o país do América do Norte se comprometeria a colaborar com uma possível guerra contra o Brasil (BANDEIRA, op. cit.: 153-155). O motivo de desconfianças mútuas devia-se à mal resolvida questão do Acre, que seria o primeiro problema diplomático a ser resolvido pelo governo republicano.

Mas, ainda que se reconheça o significado da região amazônica para uma política externa que tinha em vista, primeiramente, a conformação territorial, não se pode negar que, durante o Império, a principal preocupação da atuação internacional do Brasil estava na relação com a Argentina e com os demais países do Conesul. A ocorrência da Guerra do Paraguai (1865-1870) dispensa maior argumentação para comprovar e explicar essa priorização.

A partir da proclamação da República (1889) até o final da gestão do barão do Rio Branco (1912), a Amazônia continua a ter importância para a política externa pela necessidade de consolidação territorial. Recém nascida a República, é resolvida a antiga questão do Amapá (1900), por laudo arbitral que pôs fim há mais de 200 anos de controvérsias com a França. Logo em seguida, a valorização econômica do território do Acre, pela produção de borracha, e decorrente povoamento por brasileiros fizeram fraquejar o consenso estabelecido entre o Brasil e a Bolívia, pelo Tratado de Ayacucho (1867). Mais uma vez mostra-se insuficiente o comando das normas internacionais incidentes sobre a região amazônica. A controvérsia foi resolvida em 1903, pela diplomacia e a compra do território em disputa. Também os limites com a Inglaterra foram resolvidos no início do período republicano, de forma que a Amazônia, até os primeiros anos da República ainda tinha um grande significado para a política externa brasileira, que visava consolidar o espaço nacional.

O caso do Acre é o mais significativo¹¹. A região, à época pertencente à Bolívia, era ocupada em grande parte por brasileiros vindos do Nordeste, motivados pela valorização econômica da borracha. Os brasileiros residentes no local organizaram uma resistência à presença de bolivianos, chegando inclusive a proclamar o Estado Independente do Acre (14/07/1899), mas tal estado não foi reconhecido pelo Brasil. A política do governo brasileiro era de não interferir no problema do levante - a maior preocupação brasileira referia-se a uma possível participação dos EUA na questão, como queriam os bolivianos. A possível presença do poderoso Estado do norte da América resgatava receios antigos, de ameaça à soberania brasileira na região.

Não conseguindo exercer sua soberania sobre a região, a Bolívia cedeu poderes a um consórcio internacional denominado Bolivian Syndicate, entre os quais o de manter polícia e equipar uma força armada, para a defesa dos rios e manutenção da ordem interna, arrecadar impostos e administrar o território. O fato preocupou seriamente a diplomacia brasileira, que vetou a utilização dos rios que ligavam o Acre ao Atlântico, de forma a inviabilizar a continuidade do negócio.

Até o início da República, o governo brasileiro reconhecia a soberania boliviana sobre o Acre, aceitando a interpretação dada pelo vizinho ao Tratado de 1867. Porém, a crescente conflituosidade na região, bem como a preocupação com os poderes de um grupo multinacional na região mobilizaram debates públicos no país. O legislativo posicionou-se fortemente contra a concessão feita pela Bolívia ao grupo estrangeiro, e manifestações mais exaltadas chegaram a mencionar a possibilidade de se fazer uma intervenção bélica para solucionar a questão¹². A Câmara dos Deputados manifestou uma posição divergente daquela do executivo, considerando o Acre como território litigioso.

¹¹ Sobre a questão do Acre, ver, entre outros, BANDEIRA (1978: 153-165), BUENO (2003:309-326), REIS (1982:122-132). Destes autores foram tiradas as informações presentes nesta parte do trabalho.

¹² Sobre os debates no Congresso Nacional, ver BUENO (2003:313-318)

Segundo Bueno, a posição do governo brasileiro dificultava a resolução eficaz do conflito, pois reconhecia a soberania boliviana, mas ao mesmo tempo procurava interferir na gestão do território, tentando impedir a concessão a um consórcio internacional:

“O problema criado pelo arrendamento do Bolivian Syndicate se encontrava, assim, do lado brasileiro, num impasse. A opinião e o Congresso Nacional repudiavam o contrato. O executivo- a quem competia tomar iniciativas e conduzir a política exterior, acionava a sua diplomacia em Washington e na Europa com o intuito de anular o arrendamento, não aceitando, portanto, a presença de soberania estranha nos lindes nacionais, mas declarava ser o Acre boliviano. A posição brasileira, embora não fosse ambígua do ponto de vista jurídico, era na prática ineficaz. A ação da diplomacia só poderia apresentar escassos ou nenhum resultado, pois o governo tolhia suas próprias ações, apegando-se a um posicionamento jurídico que conflitava com sua posição política. Campos Sales e Olinto de Magalhães concluíram o quadriênio legando para a gestão Rodrigues Alves- Rio Branco um problema de difícil solução.”
(BUENO,2003:318)

Ao assumir a questão, Rio Branco muda a política do governo anterior, tornando o Acre território oficialmente litigioso, por meio da dúvida colocada sobre por onde deveria passar a linha fronteira. Além disso, para encaminhar a resolução do problema do levante dos brasileiros que haviam expulsado os bolivianos, o chanceler primeiro trata de afastar o consórcio internacional, por meio da indenização pela interrupção da concessão para atuar na região (tal negociação somou-se à medida de força, já referida, de fechamento dos rio amazônicos à navegação internacional).

Com a Bolívia, Rio Branco negociou também uma compensação pecuniária, além da concessão de um pedaço (bastante pequeno, se comparado com o Acre) de território brasileiro e do compromisso de construir a ferrovia Madeira- Mamoré. Esse entedimento, que significou, em outros termos, a compra do Acre pelo o Brasil, foi formalizado pelo Tratado de Petrópolis, assinado em 17 de junho de 1903.

Em suma, a finalização da conformação territorial do Brasil pode ser atribuída à gestão do barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores (1902-1912):

“Essa busca [de consolidação do espaço nacional] corresponde a um dos sentidos da história do Brasil e foi o primeiro vetor da política externa brasileira- vetor que prevaleceu no período monárquico e se estendeu, até Rio Branco. O tema básico é a ocupação efetiva do território, a sua defesa, em especial na vertente platina dentro da qual se insere a guerra do Paraguai. Este período culmina com a obra de Rio Branco que, com sua ação, equacionou a configuração definitiva de nossas fronteiras.” (LAFER, 2004:42-43).

Após a gestão de Rio Branco, e até a década de 1960, a política externa brasileira caracteriza-se pela aproximação dos EUA, concebida inicialmente pelo próprio Rio Branco. A opção baseava-se na percepção da crescente importância do vizinho do norte no cenário internacional, e da tentativa de construir uma aliança que pudesse conferir maior peso à posição brasileira no concerto dos países.

“Nessa interpretação, a gestão do Barão do Rio Branco na Chancelaria (1902-1912) construiu um marco conceitual para as relações externas do Brasil, ao deslocar de Londres para Washington o eixo da diplomacia brasileira. Seu componente fundamental consistiu na percepção da emergência dos Estados Unidos como futura potência global e eixo necessário da política externa brasileira, levando à busca de uma aliança que possibilitasse o aumento do poder de barganha do país e à aceitação de um vínculo pragmático entre o apoio a posições norte-americanas e a expectativa de ajuda a objetivos brasileiros. Com reinterpretções nas décadas subseqüentes, que levaram a variações seja na sua dimensão pragmática, seja na sua dimensão ideológica, os principais componentes do paradigma da aliança especial com os

Estados Unidos foram mantidos por mais de meio século”.(MELLO,2000:27)¹³

Paralelamente, a estratégia visava permitir uma certa autonomia com relação à Europa, notadamente com relação à Inglaterra¹⁴. O fundamental seria manter o status quo territorial, e, a partir daí, desenvolver o espaço nacional. Para esses objetivos internos é que se volta a política externa.

Porém, apesar da idéia de desenvolvimento do espaço nacional, a Amazônia perde importância na agenda das relações exteriores brasileiras. Além de o país ter outras prioridades, como facilitar as exportações do setor agrário, é fundamental que se compreenda que, até a metade do século XX, o Brasil era um país com poucos recursos, uma infra-estrutura bastante precária, e um domínio absoluto do centro-sul no campo político nacional. No mais, as relações com os países do norte da América do Sul eram ínfimas. Para que a Amazônia ocupasse um lugar de destaque na formulação da estratégia internacional do país era necessário que se tivesse uma clara consciência da sua problemática, e também meios de lidar com ela. Na primeira metade do século XX não havia no Brasil nenhum dos dois. Então, até meados da década de 1940, a Amazônia é basicamente ignorada, assim como os vizinhos do norte da América do Sul.

Na denominada Primeira República, alguns fatores contribuíram para a perda de importância da Amazônia para a política externa brasileira. O primeiro é que a aproximação diplomática dos EUA, amparada principalmente no incremento das relações comerciais, fez diminuir os receios com a possível pretensão norte americana na região. Os EUA substituem a Inglaterra como potência que serve de principal parceiro e referência para as relações exteriores do Brasil. Assim, a principal ameaça à soberania brasileira na região (os EUA) se tornam o principal aliado e parceiro do país. Tal alteração se reflete no que Bueno (BUENO & CERVO, 2002:165-167) denominou a “americanização” da política

¹³ Ver também BUENO (2003: 319,320)

¹⁴ Ver, Lafer (LAFER & PENA, 1973: 86-88).

exterior do Brasil. Outro importante fator explicativo é o fato de a borracha ter perdido a sua importância econômica, pelo fato de outros países começarem a produzi-la de forma mais competitiva. Por fim, pode-se mencionar a definitiva consolidação das fronteiras da região. O passo seguinte ao da construção do espaço nacional, o do seu desenvolvimento, não poderia ser dado com relação à Amazônia nas primeiras décadas do século, por absoluta falta de recursos e infra-estrutura: “Efetivamente, entre 1915 e 1950 a Amazônia conheceu um período de marginalização e debilidade produtiva que abalou profundamente a sua economia” (PEREIRA, 1978: 134-135).

A debilidade financeira da região levou a projetos estaduais de captação de recursos externos e concessão de terras e benefícios. Em 1922 o governador do Amazonas formulou projeto para obter um empréstimo de banqueiros norte americanos, a fim de promover o desenvolvimento da região. A contrapartida seria dada por diversos benefícios comerciais, fiscais, de infraestrutura e também por concessões de transportes e comunicações. O caso gerou uma controvérsia entre o estado e a União (informada por diplomatas em Washington das negociações). A União travou o negócio por meio da discussão, no congresso, da extensão das faixas de fronteiras, cujo resultado poderia prejudicar as garantias dadas pelo estado do Amazonas ao investidor. A partir de 1927 foram feitas diversas concessões de terras, a grupos japoneses, poloneses e norte americanos, sendo o caso mais famoso o da concessão à Companhia Ford Industrial do Brasil, negócio que deu origem ao nome de uma cidade - a Fordlândia. (REIS, 1982:136-146).

Em suma, o desenvolvimento da Amazônia foi relegado aos esforços de iniciativas privadas internacionais. A política externa foi meramente defensiva, refletida num acompanhamento dos acontecimentos que por lá se desenvolviam, sejam internos, como os projetos citados, sejam externos. Mas desde este momento há o reconhecimento de que é preciso captar capital estrangeiro para aplicar na região.

Além disso, outro fator a impedir que as atenções da diplomacia brasileira se voltassem para o norte sul americano é a concentração das preocupações no sul, em especial na Argentina. Na primeira metade do século XX a Argentina dispunha de vantagens econômicas e militares sobre o Brasil. “A Argentina era o centro das atenções brasileiras na América do Sul. Um relatório da embaixada em Buenos Aires afirmava em 1937 que a República Argentina atingia ‘a fase culminante de sua prosperidade, espelhada... nos balanços bancários, nas iniciativas do poder Executivo, no Bem-Estar do comércio interno e na atividade sem precedente do comércio exterior’. (CERVO, 2001:70).

Um dos fatores que conferiam vantagem estratégica à Argentina é sua vasta rede de comunicações pela América do Sul. E é justamente esse fato que joga luzes sobre a importância da política amazônica do Brasil, mesmo quando se tem em vista a disputa com o vizinho platino. Em 1931, o então capitão Mário Travassos escreve um livro denominado “Aspectos geográficos sul americanos”¹⁵. Ele tece diversos elogios à política de comunicações Argentina, primeiramente por ter escolhido a expansão pelas comunicações terrestres. A opção por comunicações marítimas levaria ao confronto com o Brasil, além disso a expansão por linhas interiores “se manifesta sob a forma altamente simpática de solidariedade continental.” (TRAVASSOS, 1938: XX). A Argentina, nesta época, já se ligava diretamente com Santiago, La Paz e Assunção. Conjugando-se com as ligações bolivianas e peruanas, a influência argentina chega até Cuzco, “a cavaleiro mesmo do anfiteatro amazônico” (id. ibidem).

Ou seja, o primeiro ponto destacado pelo autor é a possibilidade de extensão de influência do país platino sobre os países amazônicos. A disputa seria por definir qual dos dois países (Brasil ou Argentina) serviria de saída para o Atlântico aos países pertencentes à “Vertente Pacífica” da América do Sul. A Amazônia, como região geográfica, ganha importância neste contexto justamente por oferecer ao Brasil a possibilidade de contrabalançar a força geopolítica argentina, sem precisar recorrer ao confronto direto. A posse pela Argentina da

¹⁵ A partir da segunda edição, de 1935, o livro passa a chamar-se “Projeção Continental do Brasil”.

desembocadura do Rio da Prata lhe confere uma grande vantagem geopolítica, vantagem de que dispõe o Brasil no caso da bacia amazônica. Essa diferença é uma das motivações da idéia de intensificar as atividades da bacia amazônica como forma de compensar a força geopolítica da Argentina no Prata.

A estratégia brasileira, segundo Travassos, deveria ser vitalizar as comunicações amazônicas, garantindo que Santa Cruz de La Sierra sobrepujasse em importância a cidade de Cochabamba (ambas bolivianas), de forma que a bacia amazônica trouxesse para sua influência o triângulo boliviano, e o Brasil pudesse disputar em melhores condições, com a Argentina, o poder na América do Sul. A favor do Brasil a "espontaneidade viatória da Amazônia" e da Argentina o avanço das políticas de comunicação efetivadas- o Prata se aproveitaria das insipiências da Amazônia para neutralizar sua má posição, enquanto a bacia amazônica teria como trunfo a sua potencialidade e a intenção da Bolívia de livrar-se da "servidão às comunicações platinas" (op.cit: 23-40)¹⁶.

A análise geopolítica de Mário Travassos não influencia a política brasileira¹⁷, mas destaca um ponto importante: apesar de o foco das atenções externas do Brasil ser a Argentina (e por isso mesmo), o norte da América do Sul mantém sua importância por duas razões. A primeira é a realidade da extensão dessa disputa por hegemonia entre os dois países aos países andinos (que são, com exceção do Chile, amazônicos). A segunda é a possível estratégia brasileira de utilizar a Bacia Amazônica como plataforma de projeção de sua influência na América do Sul.

Até a década de 1940, no entanto, nenhum dos dois aspectos motivará a política externa brasileira a voltar-se para a Amazônia. A preocupação com presença Argentina vai se manifestar em meados dos anos 1940, e a concepção da Bacia Amazônica como um espaço estratégico de atuação externa vai ser desenvolvida aos poucos entre os anos 1940 e 1970.

¹⁶ A disputa pela influência sobre a Bolívia acontecia de fato entre Brasil e Argentina, como mostra Amado Luiz Cervo (2001:191)

¹⁷ Mesmo durante o regime militar, de 1964-1985 a influência do pensamento geopolítico é bastante limitada. Cf MIYAMOTO (1985)

1.2 - OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA E O DIFÍCIL RECONHECIMENTO DA UTILIDADE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (DOS ANOS 1940 AOS ANOS 1970)

A partir da década de 1940 a região retorna ao centro das preocupações brasileiras, devido ao nascente projeto desenvolvimentista e também às preocupações de interferência externa na região. Em discurso de outubro de 1940 o presidente Getúlio Vargas dá uma dimensão de prioridade nacional ao desenvolvimento amazônico¹⁸. Do ponto de vista dos aspectos internacionais, podem-se destacar dois elementos:

- 1) O caráter internacional da Bacia Amazônica, e a sugestão de cooperação com os países ribeirinhos: *“As águas do Amazonas são continentais. Antes de chegarem ao oceano, arrastam ao seu leito degelos dos Andes, águas quentes da planície central e correntes encachoeiradas das serranias do norte. É, portanto, um rio tipicamente americano, pela extensão de sua bacia hidrográfica e pela origem das suas nascentes e caudatários, provindos de várias nações vizinhas. **E, assim, obedecendo ao seu próprio signo de confraternização, aqui poderemos reunir essas nações irmãs para deliberar e assentar as bases de um convênio em que se ajustem os interesses comuns e se mostre, mais uma vez como dignificante exemplo, o espírito de solidariedade que preside a relação dos povos americanos,***

¹⁸ Trechos do discurso: “...terra do futuro, o vale da promessa na vida do Brasil de amanhã (...) Todo o Brasil tem os olhos voltados para o Norte, com o destino patriótico de auxiliar o surto do seu desenvolvimento (...) Nada nos deterá nesta arrancada que é, no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os vales das grandes torremtes equatoriais, transformando toda sua força cega e a sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. O Amazonas, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um simples capítulo da história da terra e, equiparando aos outros grandes rios, tornar-se-á um capítulo da história da civilização”. (VARGAS, 1944:1-3). Há que se ponderar, no entanto, que o próprio Vargas, em seu diário, não faz qualquer menção especial ao discurso: “Dia 10: Visitas-quartel federal, enfermaria, desfile escolar, Departamento Administrativo, Museu de Nunismática, Associação Comercial. Almoço numa cervejaria, regresso a palácio, recepção aos cônsules etc. À noite banquete no club- discursos.”(VARGAS, 1995: 343).

sempre prontos à cooperação e ao entendimento pacífico".
(VARGAS, 1944:3- grifo meu)

- 2) Não havia qualquer preocupação com a participação de estrangeiros nos esforços de desenvolvimento da Amazônia: *“Todo o Brasil tem os olhos voltados para o Norte, com o desejo patriótico de auxiliar o surto do seu desenvolvimento. **E não somente os brasileiros; também os estrangeiros, técnicos e homens de negócios, virão colaborar nessa obra, aplicando-lhe a sua experiência e os seus capitais**, com o objetivo de aumentar o comércio e as indústrias e não, como acontecia antes, visando formar latifúndios e absorver a posse da terra, que legitimamente pertence ao caboclo brasileiro.”* (op. cit.: 2- grifo meu).

Pode-se destacar a identificação da falta de conhecimento técnico e de recursos, e também a reiteração da idéia de um convênio internacional com os países amazônicos, desta vez menos focado na segurança (como no caso da proposta de Pimenta Bueno), e mais voltado para a cooperação.

Em seguida ao discurso, Vargas deu uma entrevista à Associated Press, onde falou mais da conferência entre os países amazônicos:

“Quanto à conferência de que falei no discurso de Manaus, devo esclarecer que dela participarão, principalmente, os países vizinhos tributários da bacia amazônica e que precisam fazer escoar seus produtos para o Atlântico. Esses países são a Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia. Poderão ser convidados os EUA, tendo-se em vista o seu interesse como grande mercado consumidor. Os assuntos a tratar parecem-me da maior importância: intercâmbio comercial, navegação, transportes, tarifas aduaneiras e outros. Devemos chegar a um acordo em que se assegure, praticamente, a expansão das nossas atividades em sentido amplo de solidariedade. A exemplo do recente convênio com a Argentina, esse ajuste de interesses mútuos virá ter salutar reflexo sobre o fortalecimento das relações entre os países americanos. Não devemos

cogitar, apenas, de prevenir atritos possíveis, mas, principalmente, de fortalecer os motivos, que nos sobram, para nos unirmos e formarmos uma verdadeira comunidade econômica. É claro que, assim procedendo, aumentaremos nossas reservas de defesa e a nossa capacidade para resistir a qualquer tentativa de absorção. Embora não tenhamos, no momento, felizmente, razões para nos sentirmos ameaçados, cumpre-nos consolidar a obra de solidariedade começada com iniciativas como essas que não visam hostilizar ninguém e só concorrem para desenvolver, entre as nações americanas, o espírito de mútua confiança e a convicção da necessidade de nos prepararmos para enfrentar quaisquer eventualidades” (VARGAS,1941:87)¹⁹

A Constituição de 1946, em seu artigo 199, reserva 3% da receita tributária nacional para a execução do plano de valorização econômica da Amazônia. Como política pública, no entanto, o plano de incorporação da região só terá início em 1953, com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Do ponto de vista internacional, o Brasil faz, na primeira reunião da Unesco, em 1946, a proposta do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA). A idéia seria captar recursos para desenvolver pesquisas na e sobre a região.

Embora o Instituto tenha sido aprovado pela Convenção de Iquitos, de 1948, o próprio Brasil (país que sediaria a organização, em Manaus), em razão da mobilização no Congresso Nacional, não ratificou a Convenção de Iquitos e a idéia naufragou, no ano de 1950. A razão foi a grande polêmica de que o projeto representaria a internacionalização da região.

Pode-se considerar o Instituto Internacional da Hiléia Amazônica o antecessor direto do Tratado de Cooperação Amazônica. Esta organização internacional (IIHA) baseava-se na consciência do governo brasileiro de que não dispunha de meios (recursos financeiros, infra-estrutura e pessoal qualificado)

¹⁹ Em discurso proferido no dia 11/11/1940, no Rio de Janeiro, Vargas, ao fazer um balanço dos 10 anos de governo, destaca o projeto amazônico, referindo-se à projeção internacional do Brasil: “... e, há pouco, lançamos a idéia, recebida com manifestações de geral regozijo, de reunir, na Amazônia, uma conferência de nações limítrofes, interessadas no tráfego da grande artéria fluvial.” (VARGAS, 1941:181)

suficientes para conhecer, pesquisar e desenvolver seu território amazônico. Daí a importância da cooperação internacional, e uma das razões pelas quais a política externa é fundamental quando o assunto é a Amazônia.

No entanto, os países que compartilham a região com o Brasil também não podem suprir a falta de recursos, donde torna-se claro um grande dilema que vai acompanhar não só a política externa para a região, como a política externa brasileira em geral: a pretensão de autonomia é seriamente limitada pela carência de recursos²⁰. A independência não é apenas uma opção política ou retórica, dado que a dependência é uma condição estrutural²¹.

A proposta do IIHA foi feita pelo representante do Brasil na Unesco, Paulo Berredo Carneiro (primeiro, em 1945, ao governo brasileiro e no ano seguinte na reunião da própria Unesco em Londres). Em 1948 foi aprovada a Convenção de Iquitos, criando o Instituto, que teria, inicialmente, a participação de Brasil, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Bolívia, França, Holanda e Itália. Apesar dessa aprovação, e do parecer favorável da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos deputados, a imprensa e o legislativo, mais uma vez (a exemplo do caso do Acre) posicionaram-se de forma distinta do executivo. Um dos principais opositores da idéia foi o ex-presidente (então deputado) Arthur Bernardes. Somou-se ainda forte oposição de setores das forças armadas, de forma que a Convenção de Iquitos não foi ratificada pelo seu idealizador, o Brasil.

O malogro do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica fez com que a região saísse novamente da pauta da política externa brasileira²². Note-se também que a política externa do país foi marcada, no período 1946-1961, por um alinhamento aos EUA, exemplificados pela assinatura do Tratado

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

²¹ Sobre a teorização da estrutura de dependência dos países da América Latina ver, principalmente, CARDOSO & FALETTO (1975), MARINI (1992) e FERNANDES (1973).

²² Como consequência direta do fracasso do IIHA foi criado, pelo decreto 31.672/52, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. Segundo Reis (op.cit:164), a Colômbia e o Peru tiveram iniciativas semelhantes, mas sem o mesmo êxito da brasileira.

é importante notar que tais medidas se restringem ao plano interno, perdendo qualquer característica de cooperação internacional.

Interamericano de Assistência Recíproca (1947), a Comissão Mista Brasil- EUA (1950) e o Acordo de Cooperação Militar (1952). Além da justificativa econômica para tal alinhamento, não se pode esquecer a conjuntura mundial, em que a Guerra Fria estruturava as relações internacionais. Nesse contexto, é menor o espaço para um projeto voltado para os vizinhos latino- americanos. Tanto o Brasil como a América Latina aparecem no sistema internacional como área de influência dos EUA, e muitas vezes atuam de acordo com essa condição.

Mas, se internacionalmente a Amazônia perde importância na atuação política do Brasil, internamente, a partir de 1953 (quando é criada a SPVEA), o Estado passa a tomar iniciativas para tentar incorporar a vasta área desgarrada do país. A partir dessa época outras iniciativas são tomadas no plano interno, passando pelo Plano de Metas (1958), com a construção de rodovias de que o exemplo mais ilustrativo é a Belém-Brasília, a criação, em 1966, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia- SUDAM, substituta da SPVEA, o mapeamento de recursos por meio do RADAM (1970), a lei de incentivos fiscais para empresas que investissem na região (1968), a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus- SUFRAMA, em 1967, o Programa de Integração Nacional (PIN- 1967), cujo símbolo maior é a construção da Transamazônica. Não se podem esquecer também o papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a construção da rodovia Cuiabá-Santarém e a estratégia dos “pólos de desenvolvimento” adotada pelo II PND (Programa Nacional de Desenvolvimento), já no governo Geisel. (ver COSTA, 2000: 65-71).

Todas as iniciativas são medidas exclusivamente nacionais, não implicando cooperação internacional. Elas se inserem no contexto desenvolvimentista, projeto que caracterizou a história do país da década de 1950 à de 1980, amparado em doutrinas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), fundada em 1948, da Escola Superior de Guerra (ESG), criada em 1949 e do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), nascido em 1953 e depois transformado em ISEB (Instituto de Estudos Brasileiros). A ocupação e aproveitamento econômico do imenso

território nacional passaram a ser objetivos prioritários para os sucessivos governos brasileiros, e a construção de Brasília, com a conseqüentemente transferência da capital nacional para o interior (1960), é um símbolo dessa meta de conquista do próprio território, desafio que a Amazônia encarna em toda a sua complexidade e magnitude.

No plano externo, o contato com os países amazônicos continuou inexpressivo, mas a política externa também visava, desde a década de 1950, o desenvolvimento do país²³. As estratégias internacionais para o desenvolvimento, no entanto, eram variáveis. E um dos principais elementos dessa estratégia é a relação do Brasil com os EUA e a América Latina²⁴. De 1946 a 1950, logo após o término da Segunda Guerra e o início da Guerra Fria, a política externa caracterizou-se, como já mencionado, pelo alinhamento aos EUA. Os governos que sucederam Dutra (Vargas, Café Filho e JK) continuaram, até 1961, uma política de colaboração e aproximação com os EUA, porém reforçando os elementos de barganha e buscando vantagens em troca desse apoio, política que ganhou a denominação de “desenvolvimento associado” (BUENO & CERVO, 2002: 273-307). Exemplo dessa postura é a proposição, por Juscelino Kubitschek, da Operação Panamericana, uma tentativa de converter a aliança política e estratégica em apoio econômico. Ainda assim, o período é marcado pela referência que os EUA representavam para a política externa brasileira, deixando pouco espaço para um projeto latino-americanista.

Durante sua segunda gestão à frente do MRE (1955-1958), Macedo Soares concebeu uma aproximação com os vizinhos amazônicos, sob a liderança do Brasil²⁵.

²³ “... a política externa brasileira, principalmente a partir dos anos sessenta, constituiu-se num instrumento atrelado à política nacional de desenvolvimento”. (OLIVEIRA, 1994:2).

²⁴ Luiz A. P. Souto Maior (1996: 107-109) identifica duas espécies de tendências de aproximação (regionalismos): o latino – americanismo e o pan – americanismo, que traduzem a alternativa: prioridade aos EUA ou à América Latina.

²⁵ “O chanceler Macedo Soares, construtor da Paz do Chaco e negociador dos 31 instrumentos internacionais da grande negociação Corumbá-Roboré-La Paz, dedicou-se à articulação de esforços com os países amazônicos, buscando iniciar uma etapa de colaboração internacional que fosse proveitosa ao Brasil e aos demais ribeirinhos” (Soares, 1960: 28).

“Relanceando um olhar ao mapa, verificaremos que a Amazônia, que nos pertence em três quartas partes, também interessa à Colômbia, ao Peru e à Bolívia, países vizinhos e amigos. Por conseguinte, é evidente existir um ‘destino comum’ na Amazônia, que interessa a quatro nações, três das quais são ribeirinhas de montante. Valeria, pois, ter presente essa circunstância geográfica, já devidamente assinalada pelo presidente Vargas em seu discurso de Manaus, em 1940. Assim, sendo o Brasil o sócio mais rico em extensão territorial e em haveres financeiros, nada impediria que nossa experiência no assunto, em termos de realização de um vasto plano de aproveitamento econômico da região, fosse comunicada aos países vizinhos, partícipes pela própria geografia da zona banhada pelo rio-mar” (Soares, 1960: 28).

No entanto, a grande preocupação brasileira no norte da América do Sul era a possível pretensão expansionista da Venezuela, sob o comando de seu presidente Pérez Jimenez, inclusive com possíveis ambições sobre territórios brasileiros (CERVO, 2001: 207). Uma política de cooperação de fato com os países amazônicos estava muito distante da realidade e também da orientação geral da política externa da época, e por isso não foi à frente, assim como não teve êxito o principal motivador da preocupação brasileira, o projeto hegemônico do ditador venezuelano, tirado do poder em janeiro de 1959.

A partir de 1961²⁶, o Brasil adota a política externa independente, que colocava, acima de um compromisso com os EUA e com a Guerra Fria, os

“Quero referir-me ao Ministro Embaixador José Carlos de Macedo Soares, que no comando da política exterior do país preocupou-se com os destinos brasileiros da Amazônia. (...). Dele recebi a incumbência de estruturar, no Itamaraty, um grupo de trabalho que o assistisse naquele particular. Entendia o ministro que **não devíamos deixar passar a outras mãos a condução de uma política de integração das seis amazônias**, além da brasileira, a boliviana, a peruana, a equatoriana a colombiana e a venezuelana. **Era preciso que, sem intenções de absorção, mas de coordenação, exercêssemos esse comando, pela nossa posição, pelo equilíbrio de nossas decisões, pela civilização que já realizáramos na própria região, e que tudo, devidamente aferido, teria de ser meditado para a nossa conduta.** Os acordos que fez celebrar com vários daqueles países de mundos amazônicos estavam dentro daquele objetivo de política exterior.” (REIS, 1971: 375- grifos meus).

²⁶ Importante mencionar que, em 1960, surge a primeira tentativa institucionalizada de integração da América Latina, a ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio). Mas no acordo inicial, só o Brasil e o Peru, dentre os países com território amazônico, estavam presentes. Colômbia e Equador ingressaram em 1961, a Venezuela em 1966 e a Bolívia em 1967. Mas a ALALC, por razões variadas, fracassou (KUNZLER & MACIEL, 1994: 152-153).

objetivos próprios do país. Assim, relações com o mundo comunista foram reatadas e/ou reforçadas (Europa Oriental, China e URSS) e a tônica foi a diversificação dos parceiros internacionais, com a aproximação de países africanos. No ano de 1961, o governo dos EUA anunciou a Aliança para o Progresso, programa pelo qual prometeu destinar 20 bilhões de dólares para o desenvolvimento da América Latina nos 10 anos seguintes (BUENO & CERVO, 2002: 323), como forma de reforçar sua influência no continente. Cuba representava um exemplo preocupante para a Casa Branca. A aproximação do Brasil com a América Latina se deu em vista de entendimentos com a Argentina, expressa em acordos de cooperação (BUENO & CERVO, 2002: 330-331), e com o Chile, expressa pela visita oficial de João Goulart a Santiago (BANDEIRA, 1995: 199-200).

Ainda que a política externa independente de Jânio e Jango pudesse representar uma certa aproximação da América Latina, possibilitada pela pretensa autonomia frente aos EUA, o norte da América do Sul continua sendo uma área alheia à realidade brasileira nesse período, permanecendo a Bacia Amazônica uma área geopolítica relegada a segundo plano, do ponto de vista das relações internacionais dos países que a compõem.

Principal ator da região, sem contar o Brasil, a Venezuela manteve, durante a década de 60, uma postura isolacionista, e não tinha interesse em que uma força como o Brasil tivesse espaço nas relações sub regionais. O país não queria ingressar na ALALC nem apoiava qualquer projeto de integração. Em 1962 rompeu relações com o Peru e, em 1964, com o Brasil, devido a seus governos originados em golpes. A postura foi denominada doutrina Beatencourt, que cobrava da Organização dos Estados Americanos (OEA) sanções aos países que atentassem contra a legalidade das instituições, os direitos humanos e a democracia. A Venezuela tinha a política externa voltada para o norte: EUA, seu principal consumidor de petróleo e Caribe, por interesses de segurança. (CERVO, 2001: 203-209, 229-233).

No período após o golpe militar no Brasil, as relações com a América Latina pioram, pela política brasileira de realinhamento com os EUA, além da teoria do cerco, que reservava aos vizinhos hispânicos um olhar desconfiado e atento, pronto para reagir a qualquer “contratempo”. Por fim, o eixo Norte- Sul da política externa é substituído pelo Leste- Oeste (VIZENTINI, 1998: 31-32). A Venezuela, como já exposto, rompeu as relações diplomáticas com o país. A estratégia do Brasil era colocar-se como aliado preferencial dos EUA contra o perigo comunista, na tentativa de conseguir deste país recursos ¹²⁷.

A participação do Brasil na intervenção na República Dominicana (1965), por meio da Força Interamericana de Paz, mostra aos demais países da América Latina que o apoio aos EUA poderia significar medidas de força na região, ainda que se argumente que o Brasil agisse em função de seu interesse, e não como mandatário de interesses externos. No Chile, em 1966, o chanceler brasileiro Juracy Magalhães declarou-se enfaticamente contrário à formação de blocos econômicos na América Latina (VIZENTINI, 1998: 50).

O governo de Costa e Silva passa da prioridade à segurança para a prioridade ao desenvolvimento, motivo por que sua política externa é denominada “diplomacia da prosperidade” (VIZENTINI, 1998: 84-92). Com relação aos EUA procura manter uma certa autonomia, evidenciada principalmente nas divergências sobre o Tratado de Não Proliferação Nuclear (1967). Na Bacia Platina, foi assinado, em 1969, o Tratado da Bacia do Prata²⁸, um projeto de integração física dos países platinos, que prevê um órgão permanente- o Comitê Intergovernamental de Coordenação. No mesmo ano é formado o Pacto

²⁷ Oliveiros Ferreira (2001: 48-53), divergindo da maior parte da literatura a respeito, não vê grande diferença na política externa de Castelo Branco, Costa e Silva, Médici e Geisel. Para o autor, a essência da posição do Brasil é a mesma (as diferenças seriam apenas táticas, e não estratégicas): o interesse em ser ouvido pelos fortes e respeitado pelos fracos, partindo de uma planejamento geográfico dos interesses - os círculos concêntricos, que mostram a América Latina como área prioritária ao interesse nacional, seguida pelo continente americano e o “Ocidente”. Independente das divergências da literatura, que não cabe avaliar por não serem objeto de pesquisa e portanto, não haver material empírico para tal comparação, o que importa aqui é perceber que, independente da caracterização da política externa de Castelo Branco, a postura do Brasil não era percebida como simpática pelos vizinhos.

²⁸ Integrado por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai

Andino²⁹, configurando os dois pólos de integração da América do Sul. Na Bacia Amazônica, a Venezuela reata as relações com o Brasil (1967), diminuindo o seu isolamento. Por parte do Brasil, o governo adota um discurso mais palatável para os vizinhos.

O sucessor de Costa e Silva, Médici, adota uma postura mais “individualista”, que vislumbra o Brasil Potência sem necessariamente adotar um discurso terceiro mundista ou multilateralista. No lugar negociações multilaterais, o país optou por acordos bilaterais com seus vizinhos:

“O realismo da Diplomacia do Interesse Nacional liberava o Brasil de pactos ou acordos de solidariedade e lhe permitia seguir caminhos exclusivamente bilaterais que não prejudicavam sua ascensão ao primeiro mundo. Antes disso, o Brasil encontrava-se diante de duas alternativas de desenvolvimento: 1) integração com os países da região ou 2) tentativa isolada no caminho do desenvolvimento e da autonomia internacional. A opção pela segunda foi influenciada por condicionantes externos... A política externa do governo Médici produziu enorme desconfiança por parte dos demais países da América Latina.” (VIZENTINI, 2001: 145, 151).

O breve panorama que se fez da política externa até o governo de Médici não buscou um aprofundamento. Antes, a pretensão foi apenas demonstrar que as variações na postura internacional do Brasil não contribuíram com a incorporação da região geopolítica constituída pela Bacia Amazônica, ou seja, o esforço interno de conquista do espaço³⁰ não teve um correspondente externo. A imagem do país “penso” do ponto de vista geopolítico apenas aumentou com a celebração do Tratado da Bacia do Prata (1969). Outro efeito que se quis evidenciar é que, nas relações continentais, a complicada oscilação entre os EUA e a América Latina deixou muitas vezes um sentimento de desconfiança nos demais países que compõem esta última.

A pequena presença da Amazônia na agenda da política externa brasileira evidencia um problema relevante da atuação internacional do país: a falta de uma

²⁹ Originalmente formado por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973 a Venezuela ingressa no Pacto e, em 1976, o Chile se retira.

³⁰ A criação da SPVEA, SUDAM, SUFRAMA, RADAM e as construções de grandes rodovias.

consciência espacial, ou seja, a incapacidade de tomar a totalidade do espaço e do território como dados primários a fundamentar a formulação da política externa. Em outros termos, percebe-se que há um entrave na relação entre o espaço e a política externa, na medida em que esta não é concebida de acordo com aquele, e também não contribui com a tarefa política geral de incorporação e aproveitamento do território nacional.

Para Miyamoto, o TCA marca uma transformação nesse cenário:

"Não era mais a Bacia do Prata, palco externo das disputas regionais com a Argentina, o único local a merecer as atenções do Itamaraty. A Amazônia completava o quadro de atuação da Chancelaria brasileira e, a partir de então, todos os países do continente receberiam igual destaque" (MIYAMOTO, 1989: 152).

O governo em que o TCA foi negociado e assinado, Geisel (1974-1979), foi marcado por uma relação pouco amistosa com os EUA, simbolizada pelo acordo nuclear com a República Federal da Alemanha (1975), pelo relatório sobre os direitos humanos feito pelo governo Carter e pela denúncia do acordo militar com os EUA, bem como dos demais instrumentos de cooperação (1977). Paralelamente à postura de autonomia frente aos EUA, e de diversificação dos parceiros internacionais (URSS, China, Leste Europeu, Europa Ocidental, Japão etc) o período mostra uma aproximação do Brasil com relação à América Latina.

O eixo leste-oeste das relações internacionais é definitivamente relativizado, com significativas aberturas para uma atuação conforme o eixo norte-sul. Com Geisel e Azeredo da Silveira, e seu "pragmatismo responsável", consolida-se o paradigma de atuação externa iniciado com a política externa independente, caracterizado pela busca por autonomia no sistema internacional, notadamente com relação aos EUA. Por essa perspectiva, o Brasil deveria transcender o sistema interamericano como área de priorização exclusiva do país, pois ao restringir sua atuação a elemento desse sistema, o país ficava sujeito aos interesses norte-americanos, e apareceria internacionalmente meramente como um de seus aliados.

Desde a política externa independente, mas principalmente com o pragmatismo responsável, o Brasil busca justamente marcar seu peso específico no cenário internacional. Com o rápido desenvolvimento econômico, apoiado no impulso industrializante das décadas de 1940 e 1950, e fortemente acelerado nas décadas de 1960 e 1970, o enorme contingente populacional, um dos maiores territórios do mundo e uma abundante disponibilidade de recursos naturais, o país desejava ganhar seu próprio espaço no cenário mundial³¹, desvinculado da imagem de apêndice dos EUA.

A aproximação da América Latina e de outros países (inclusive externos ao bloco Ocidental) tinha não só uma motivação econômica (diversificação de mercados e parceiros), mas também era estimulada por uma pretensão, amparada nos fatores de poder citados, de o Brasil alcançar uma certa liderança no bloco dos países menos desenvolvidos.

Desenvolvimento interno e projeção internacional. Para alcançar esse duplo objetivo, a política externa, sob o governo Geisel, adotou uma postura heterodoxa, sem nenhum determinante externo prévio, pretendendo-se sem restrições geográficas ou ideológicas. E a América Latina ganha destaque no discurso da diplomacia nacional³². Nesse contexto da história da política externa do Brasil é que se insere o TCA.

Mas, apesar das regularidades, é importante atentar para o fato de a política externa, assim como qualquer espécie de política, ser um campo em que contradições, visões conflitantes e disputas de interesses se conjugam no perfil

³¹ Para ilustrar essa mudança de concepção própria do país, podem-se citar dois livros de geopolíticos brasileiros. O primeiro, escrito em 1931, por Mario Travassos, chama-se "Aspectos geográficos Sul-Americanos" e, a partir da segunda edição de 1935, seu título muda para "Projeção continental do Brasil". Em 1960 o general Carlos de Meira Mattos escreve "Projeção Mundial do Brasil", e explica no prefácio que a conjuntura permite passar da ambição de projeção continental para uma mundial.

³² É consensual que a América Latina passa a ser apresentada (desde o governo Médiçi, na verdade) como prioridade das relações internacionais do Brasil. Vizentini (1998: 226), entretanto, considera que a prioridade à região limita-se ao discurso. Já Cervo (BUENO & CERVO, 2002: 419) destaca o significado político e comercial de tal aproximação. Outro fato a se destacar é que os grandes esquemas de integração latino americana (ALALC e SELA) já mostravam suas dificuldades, o que explica a tendência a acordos sub regionais, menos pretensiosos, de que são exemplos o Tratado da Bacia do Prata, o Pacto Andino e o próprio TCA.

final. Ou seja, “pragmatismo responsável”, “política externa independente”, “prioridade à América Latina” são concepções genéricas e elucidativas, mas sob as quais se escondem diversas nuances.

Com relação à aproximação da América Latina e dos países menos desenvolvidos, é o próprio Geisel quem esclarece que a idéia deve ser relativizada:

“Mas creio que o problema do Brasil é, principalmente, econômico. Dele derivam os demais, inclusive o social. A fome do povo, o desemprego do povo, os assaltos, os roubos, o tráfico de entorpecentes tem a sua raiz na nossa deficiência econômica. Seremos uma nação de maior expressão se conseguirmos desenvolver a nossa economia. E é no Hemisfério Norte que há mercados, tecnologia, ciência, tudo que nos interessa e nos é necessário para o nosso desenvolvimento. Isso não quer dizer que se ignore o resto, mas numa escala de valores dou preponderância ao Hemisfério Norte, independente de considerações geopolíticas” (GEISEL, 1998:354-355).

Também a postura de maior autonomia frente aos EUA não era um consenso no governo. A disputa de concepções era personificada nas figuras do chanceler Azeredo da Silveira, que defendia um maior distanciamento dos EUA, e do ministro da fazenda Mario Henrique Simonsen, que pretendia uma colaboração mais intensa com os norte-americanos³³. Há ainda que se levar em consideração uma diferença de concepções do Itamaraty para setores militares do governo, expresso principalmente pelo Conselho de Segurança Nacional³⁴. Essa última diferença é especialmente importante, pois há autores que consideram o TCA fruto de uma inspiração geopolítica, típica dos setores militares (notadamente no Brasil, onde o pensamento geopolítico é quase um monopólio dos militares, com raras exceções). Mas o pacto amazônico foi concebido e gerido pelo Itamaraty, e responde a preocupações em sua maioria alheias ao caráter militar do governo.

³³ Ver Geisel (1998:359-360)

³⁴ Ver GONÇALVES & MIYAMOTO (1993:211-246)

É importante notar essas nuances, para que se compreenda o TCA como o resultado de uma complexa rede política de atuação e tomada de decisões, e então se possa aprimorar a compreensão do acordo, sem generalizações que talvez satisfaçam o intelecto, mas com o custo de afastá-lo da realidade.

Até a década de 1970, a Amazônia não apareceu significativamente na agenda da política externa brasileira, apenas esporadicamente em alguns momentos. Mas estes momentos evidenciam algumas preocupações recorrentes:

- 1) garantir a integridade territorial e atentar a conflitos fronteiriços que possam levar a uma instabilidade nas fronteiras
- 2) afastar as pretensões de participação de potências nas questões amazônicas
- 3) contrabalançar a influência argentina na região (norte da América do Sul)
- 4) consolidar a influência do Brasil na região, ou pelo menos evitar sua ausência
- 5) tratar de forma distinta as duas bacias (platina e amazônica). Essa concepção, no Itamaraty, das duas bacias, materializa-se na separação da Divisão de América Meridional (DAM) em DAM I e DAM II³⁵.
- 6) conseguir apoio internacional para os projetos de integração e desenvolvimento da região- aqui o IIHA é o principal exemplo, mas há menções também da cooperação entre os ribeirinhos

Tais preocupações permanecerão e inspirarão a proposição do TCA.

³⁵ Cf VALENTE (1971:349). Também Ricúpero, em conferência na ESG, em 1980, argumenta no mesmo sentido: “Não se pode deixar de pensar que contraste tão acentuado entre imobilismo e mudança não deve apenas ser atribuído ao acaso, mas indica a presença, entre as duas regiões, de diferenças objetivas que justificam tratamento em separado” (RICÚPERO, 1981:7).

CAPÍTULO 2 - O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

2.1 - A MATURAÇÃO DA IDÉIA

Como visto no capítulo anterior, a Amazônia, até o governo Geisel, não projetou sua dimensão à agenda da política externa. O único projeto mais concreto, o do IIHA, foi rechaçado no congresso pela forte oposição devida ao medo da internacionalização, e não se concretizou. De qualquer forma, a Amazônia continuava, na década de 1970, como um problema a ser resolvido ainda que os projetos internos (especialmente a construção da rodovia Belém-Brasília) tenham facilitado o acesso à região. Como ilustrado no capítulo anterior, desde o discurso de Vargas³⁶, a idéia de uma atuação comum dos países amazônicos reapareceu esporadicamente. Ainda no fim da década de 1950, durante a segunda gestão de Macedo Soares foi estruturado um grupo no Itamaraty para a formulação de uma política voltada para a coordenação dos países amazônicos, sob liderança do Brasil. Mas tal idéia não teve avanços significativos.

Após o golpe de 1964 a Amazônia ganha destaque na agenda interna dos governos militares. Em 1966 foi lançada a Operação Amazônia³⁷. Neste mesmo ano, segundo comunicado oficial, a chancelaria brasileira cogitava "... a realização de uma reunião preliminar dos embaixadores do Brasil nos países condôminos da região para a preparação de uma conferência internacional a ser proposta aos chanceleres destes países". (VIZENTINI, 1998:52). Tal encontro ocorre em janeiro de 1967 (ainda no governo de Castelo Branco), tendo a participação dos embaixadores brasileiros nos países amazônicos, do ministro das relações exteriores e ainda representantes de outras instâncias governamentais. A ênfase da reunião foi dada à necessidade de integração física com os países amazônicos, que se refletia nos projetos de integração rodoviária,

³⁶ A rigor, a primeira versão desta idéia é o projeto de Pimenta Bueno, ainda no império. A grande preocupação do jurista era com a segurança e a preservação territorial.

³⁷ As principais realizações da Operação são de ordem interna: substituição da SPVEA pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Banco de Crédito da Amazônica (BCA) pelo Banco da Amazônia (BASA).

da Hidrovia do Contorno e da Via Interoceânica. Falou-se em interesse comum, mas a idéia de cooperação restringiu-se à necessidade de mútuo conhecimento das experiências com as respectivas regiões amazônicas, além da questão principal - a integração física³⁸.

Em visita a Bogotá, em novembro de 1967, o chanceler de Costa e Silva, Juracy Magalhães, defendeu a integração econômica latino- americana e propôs "... a colaboração recíproca no desenvolvimento da Amazônia, através da realização de uma conferência da qual participariam os chanceleres de todos os integrantes da Bacia".(VIZENTINI, 1998:51). Notícia d' O Globo, de 1/8/1970 faz referência a uma reunião ocorrida em Letícia, com representantes de Brasil, Venezuela, Peru, Bolívia, Colômbia e Equador, em que "O Delegado brasileiro, Danton Deamon, afirmou que é preciso buscar esses objetivos através de 'soluções conjuntas que integrem a área amazônica sul-americana como um todo, e beneficiem cada país em particular'."(Apud PEREIRA, 1971: 402,403)

Os fatos mencionados evidenciam que a idéia de articulação dos tributários da bacia amazônica (especialmente após o golpe de 1964) não foi uma invenção do governo Geisel nem tampouco de seu chanceler, Azeredo da Silveira. Interessante notar que alguns dos fatos citados são anteriores à formação do Pacto Andino (1969), o que mostra que a aproximação com os países amazônicos não pode ser entendida exclusivamente como uma reação a este agrupamento regional.

Na verdade, como se percebe pelo capítulo anterior, há alguns fatores permanentes na preocupação com a região amazônica: 1) a tentativa de evitar que uma potência que possa significar uma ameaça ao Brasil tenha uma grande influência nos países do norte da América do Sul (o que pode ser ilustrado pela proposta de acordo de Pimenta Bueno, ainda no Império e também as preocupações do Itamaraty com a tentativa da Argentina peronista de conquistar a hegemonia regional 2) o cuidado para que a Amazônia não signifique um

³⁸ Cf VALENTE (op. cit: 326-364). Há um relatório desta reunião na Revista Brasileira de Política Internacional n. 41/42, de março/junho de 1968, páginas 166-180.

cordão de isolamento entre o Brasil e os países do norte da América do Sul 3) a preocupação com o subdesenvolvimento da área e seu isolamento.

2.2 - AS CONDIÇÕES DO SURGIMENTO DO TCA

Mesmo com a constância de objetivos seculares e a recorrência de idéias de esquemas de aproximação entre os países amazônicos, até o final dos anos 1970 não houve espaço para a concretização de um projeto de política externa em que a Amazônia ganhasse papel de destaque. Mas por que neste momento específico esse projeto pôde vir à tona? A resposta a esta pergunta envolve uma multiplicidade de fatores. O primeiro, e talvez mais influente, é a adequação da política externa brasileira da época. O pragmatismo responsável foi uma incubadora bastante apropriada para o surgimento do TCA. O segundo é o desenvolvimento econômico e industrial a que o país chegou, alcançando o auge de um processo iniciado ainda nos anos 1930, e acelerado a partir da década de 1960. Tal situação proporciona uma base material que permite projetar a integração da Amazônia ao resto do país (como já vinha sendo feito por meio dos planos citados no capítulo anterior) e também a conexão do mercado brasileiro a de seus vizinhos do norte, por meio da Amazônia³⁹. O contexto internacional é outro elemento que ajuda a explicar porque o TCA pode surgir no final dos anos 1970. Neste item, pode-se atentar para dois âmbitos- o cenário regional e o propriamente internacional.

No contexto regional merece destaque a controvérsia não resolvida com a Argentina na questão de Itaipu, apesar de nesse governo se iniciarem as conversações que permitiriam a Figueiredo equacionar a questão, em 1979. Apesar da melhoria das relações com a Argentina, o problema ainda não solucionado fazia com que a secular disputa por predominância na América do Sul ainda não tivesse sido encerrada. Um dos pontos mais importantes desse processo é a busca por influência sobre os demais países da América do Sul. O

³⁹ Inclusive, o pujante crescimento econômico e industrial do Brasil era um fator que gerava receio entre os demais países sul americanos, e isso foi um obstáculo a ser superado para a aproximação com os vizinhos do norte da América do Sul.

alvo direto da oposição são os demais países platinos- Uruguai, Paraguai e Bolívia. Mas há ressonâncias no norte do subcontinente⁴⁰.

“O governo Geisel é mais um capítulo na história da disputa de Brasil e Argentina na região do Prata (...) A aproximação e o tipo de relação que se busca com os países de menor desenvolvimento relativo- Uruguai, Paraguai e Bolívia- é comercial- estratégico” (VIZENTINI, 1998: 227-228).

Segundo Leonel Itaussu Almeida Mello (1996: 54) a década de 1970 marca a consolidação de uma preponderância brasileira. O TCA faz parte deste contexto: ajuda a vincular os países andinos, mais a Guiana e o Suriname.

Outro fato importante a notar no âmbito regional é a preocupação com a possível exclusão do Brasil de um sub sistema no norte da América do Sul, ameaça materializada na formação do Pacto Andino, de 1969. A idéia da Marginal da Selva também remetia a uma possibilidade de isolamento do Brasil. Embora na década de 1970 o Brasil já tivesse conseguido impedir o avanço de tal iniciativa, ele ilustrava uma preocupação mantida pelo Itamaraty- prova disso é que em todas as exposições acerca do TCA o embaixador Rubens Ricupero menciona a estrada⁴¹.

Um dado do contexto internacional tem também importantes reflexos na estratégia regional do país: a crise do petróleo de 1973. Além da crise econômica global gerada pela decisão da OPEP (que implicou diminuição dos investimentos internacionais em países em desenvolvimento, bem como a escassez do crédito internacional e queda nas exportações brasileiras), o aumento do preço da energia colocou em xeque o projeto brasileiro de desenvolvimento. O quadro se estenderá por toda a década de 1970. O pragmatismo responsável pode ser considerado, em boa medida, uma resposta à crise econômica global. (VIZENTINI, 1998: 198,199, 202, 203).

⁴⁰ O relato de Saraiva Guerreiro, referindo-se a reunião de janeiro de 1980, em Lima, com os chanceleres dos membros do Pacto Andino, deixa bem clara a preocupação: “A Argentina e o México já tinham há bastante tempo algum tipo de arranjo com os andinos. Nós nos havíamos atrasado.” (GUERREIRO, 1992:133).

⁴¹ Cf, por exemplo, RICÚPERO (1984:187)

E para o Brasil esta preocupação com o abastecimento de recursos energéticos deve fazer com que se dê mais atenção aos vizinhos que possam fornecer recursos como petróleo (Venezuela), carvão (Colômbia) e gás (Bolívia):

“O suprimento internacional de energia transformou-se, sobretudo a partir das reiteradas altas dos preços internacionais do petróleo, em um dos problemas mundiais mais cruciais e que necessita atenção e tratamento prioritário. A recente decisão da OPEP, em junho último, de aumentar os preços daquela matéria prima para uma para uma média de 21 dólares por barril dá bem a medida da seriedade e magnitude do problema, pois poderá acarretar, segundo os órgãos técnicos, uma despesa, em 1980, pelo Brasil, de aproximadamente 7,5 bilhões de dólares (...) No plano diplomático, o Itamaraty aportará sua contribuição à tarefa de buscar superar essa conjuntura desfavorável e o seu conseqüente impacto sobre nosso processo de desenvolvimento. Dentro de sua área de competência, a diplomacia brasileira redobrá seus esforços com vistas a contribuir sobretudo para:

(...)

- b) intensificar relações com países que nos têm assegurado o suprimento em momentos críticos do mercado internacional;
- c) assegurar garantia continuada de suprimento, de forma a evitar a necessidade de recurso ao mercado livre;
- d) criar receptividade política para a utilização das mais variadas fontes de suprimento dos países produtores da América Latina, África, Ásia e Oriente Médio, preservadas as características comerciais das operações de compra de óleo;” (GUERREIRO, 1984:12)

No plano internacional, apesar de ainda não encerrada a Guerra Fria, na década de 1970 o conflito bipolar perde sua intensidade, e questões que marcarão o pós - Guerra Fria, como do meio ambiente e dos direitos humanos, já começam a aparecer na pauta global. Em 1972 ocorre a primeira Conferência da

ONU sobre o meio ambiente⁴², em Estocolmo, depois da publicação do relatório do Clube de Roma⁴³, em 1970.

No encontro de Estocolmo, a emergência da ecologia como pauta da agenda global traz uma nítida divisão entre os países mais e menos desenvolvidos. Os países mais ricos adotaram uma postura mais preservacionista. Seu argumento baseava-se na idéia de que os benefícios nacionais e de curto prazo da exploração dos recursos naturais não podiam ignorar os custos globais de longo prazo dessa mesma atividade. Por sua vez, as nações mais pobres reivindicaram o reconhecimento do direito ao desenvolvimento, além de alegarem que a pobreza é uma das principais causas da degradação ambiental, de forma que a preocupação ambiental deveria levar a uma real contribuição com o combate às desigualdades no plano global.

Os países amazônicos, em sua maioria, estavam empenhados em programas de desenvolvimento das respectivas Amazônias. O discurso adotado por eles era de que a defesa da preservação ambiental era uma forma de impedir o crescimento econômico dos países menos desenvolvidos, mantendo assim a estrutura econômica global. (ROMÁN,1998:15). O Brasil teve um papel fundamental nesse debate, já que seus programas de desenvolvimento regional sofriam fortes críticas por seus impactos ecológicos.

Outro ponto de divisão de interesses foi sobre o alcance e os limites da soberania nacional. De um lado, os países mais desenvolvidos sustentavam que a exploração da natureza em um país pode gerar efeitos para outros, de forma que a soberania nacional não deveria impedir um certo controle internacional das políticas internas que tenham possíveis conseqüências ecológicas. Essa concepção permitiu o surgimento da idéia de que algumas áreas deveriam ficar sob controle internacional. Os países menos desenvolvidos se opõem incisivamente à qualquer limitação da soberania e defendem o direito exclusivo

⁴² As informações sobre a Conferência de Estocolmo foram retiradas de ROMÁN, 1998:13-18.

⁴³ Organização Não Governamental internacional de industriais, voltada ao estudo de temas ambientais. Até 1990 o grupo publicou 18 relatórios e "... seus prognósticos tornaram-se mais sombrios; por isso, o Clube de Roma também passaria a ser conhecido como 'Clube do Juízo Final' ". (ALTVATER,1995:11)

de exploração dos respectivos recursos naturais. Uma derivação da controvérsia está materializada na discussão sobre o princípio da consulta prévia, segundo o qual um país não poderia agir unilateralmente na exploração de recursos que envolvem outros países (como no caso de rios transfronteiriços, por exemplo)⁴⁴. Seria necessário um entendimento com o vizinho envolvido, ainda que as iniciativas fossem exclusivamente nacionais.

Nesse contexto a Amazônia ganha grande importância no debate internacional, e há, inclusive, participantes da conferência que propõem a internacionalização da região (ROMÁN, 1998: 16).

Na segunda metade da década de 1970 o governo de Carter (EUA) divulga o levantamento Global 2000, sobre a situação ecológica do planeta. Os latino-americanos reagem a possíveis interferências por razões ecológicas com o Relatório de Bariloche, pelo qual reivindicam o direito ao desenvolvimento. Como se vê a disputa entre os países mais e menos desenvolvidos apenas aumenta nessa década.

O contexto apresentado evidencia alguns elementos importantes para a compreensão do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). O primeiro é a tendência de enfraquecimento do eixo Leste-Oeste como parâmetro das relações internacionais- o debate acerca do meio ambiente e do desenvolvimento dá espaço a uma clara divisão de interesses no sentido Norte-Sul. Embora esse eixo “vertical” não se constitua em um molde permanente do sistema internacional, ele terá importância crescente a partir da década de 1970⁴⁵. Essa situação permite uma maior margem de manobra para os países menos desenvolvidos, que têm maior possibilidade de variação de sua conduta externa de acordo com seus interesses específicos, não sendo tão pressionados a alinhar-se permanentemente a nenhum pólo de poder.

⁴⁴ Um exemplo do debate sobre esse princípio é a questão do aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata, que opôs Brasil e Argentina.

⁴⁵ Aliás, é justamente a ausência de um eixo fixo para as relações internacionais uma das características marcantes do pós Guerra Fria, sintetizadas na expressão “polaridades indefinidas”, de LAFER & FONSECA JR. (1994)

Outro elemento desse contexto internacional é dado pela importância do meio ambiente na agenda internacional, e suas possíveis implicações para os países não desenvolvidos, notadamente aqueles aos quais pertence a maior floresta tropical do planeta. O debate ecológico no plano global vai crescer na década de 1980 e culminar, já na década de 1990, com a realização, no Rio de Janeiro, da 2ª. Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, a ECO 92. A escolha do Brasil como sede do encontro demonstra a importância que a região amazônica tem no debate ambiental internacional:

“The growing global concern for Amazonia proved also to have a crucial impact on the decision to let Rio de Janeiro host the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in 1992(...) The decision to let Rio host the Conference was by no means a coincidence. In fact, it resulted from strong pressures by the Brazilian government itself that saw the event as an opportunity to reduce its infamous reputation as the ‘global ecological villain’. By the time of the Conference, the deforestation of Amazonia had not only become one of the principal issues in the global environment debate, but it was also made synonymous with Brazilian development policies.” (ROMÁN, 1998: 22,23)

A Amazônia tem sua importância destacada nesse contexto internacional e o desafio que ela representa para a política externa brasileira é potencializado. Responder às pressões internacionais, em conformidade com a peculiaridade do momento mundial é um dos objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica.

É nesse contexto que se insere a política externa brasileira⁴⁶, da qual o TCA será um dos frutos. O primeiro ponto a ser destacado é a possibilidade de aprofundamento de uma linha de política externa que começa na década de 1960, com a chamada política externa independente, que teve seus primórdios ainda no governo de Jânio Quadros, mas ganhou maior consistência no período

⁴⁶ Aqui não se discutirá novamente a evolução da política externa brasileira, o que já foi feito anteriormente. Apenas se pretende mostrar que o contexto internacional da década de 70 oferece um cenário propício para a consolidação de um paradigma formulado ainda na década de 60, e dentro do qual será idealizado o TCA.

de João Goulart⁴⁷. Por essa concepção, o Brasil procurava manter-se relativamente distante dos dois blocos em disputa, buscando sua autonomia e privilegiando o eixo norte-sul das relações internacionais. Na perspectiva nacional, como já mencionado, a política externa estava ligada à política de desenvolvimento.

Na década de 1970 o cenário mundial referido proporciona um campo em que se pode aprofundar a linha da política externa autonomista. A Guerra Fria tem menos intensidade. A questão ambiental dá ênfase ao eixo norte-sul das relações internacionais, traz à tona a questão do direito ao desenvolvimento e, mais do que isso, coloca em xeque a autonomia de um país de promover a sua própria política de utilização do espaço e dos recursos naturais. Além disso, há o projeto brasileiro de se afirmar como uma potência regional, sendo este um meio de aumentar a influência no plano internacional. Especificamente, viu-se que a Amazônia ganha grande destaque no debate internacional. Internamente, a região apresenta um grande desafio- integrá-la ao resto do país, ocupá-la, protegê-la e vitalizá-la economicamente fazem parte da política de desenvolvimento nacional, mas não são tarefas fáceis dada a imensidão e o desconhecimento da área.

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

- 1) **O debate internacional e a posição do Brasil no mundo:** o tratado responde às questões ambientais, defende a soberania, a exclusividade dos países na exploração dos próprios recursos, reforça o direito ao desenvolvimento e reflete a postura do pragmatismo responsável;
- 2) **O contexto regional:** fica clara a intenção de aproximação dos vizinhos, de dissipação de quaisquer receios relativos ao Brasil e

⁴⁷ Ver Mello (2000:25-75) e BUENO & CERVO (2002:309-348)

também é possível identificar a busca do país por uma liderança regional;

- 3) **As questões específicas da Amazônia:** o tratado pretende ser um instrumento para ajudar os signatários a incorporar o território amazônico a suas respectivas economias, compartilhar experiências, aumentar a qualidade de vida das populações, desenvolver tecnologias específicas, melhorar a infraestrutura da região, fazer da Amazônia um elo e não um fosso entre os países, garantir a preservação do meio ambiente, proteger um espaço frágil contra pretensões externas, e, principalmente, incorporar a região aos esforços nacionais de desenvolvimento

Portanto, esse acordo internacional é uma resposta diplomática a diversas questões. A eficácia da resposta vai ser variável de acordo com cada âmbito. Compreender como TCA foi utilizado como um instrumento para a satisfação das pretensões em cada um desses níveis é uma das principais preocupações deste trabalho. Antes de se discutirem essas questões, é preciso evidenciar o conteúdo específico do Tratado e sua relação com as prioridades da política externa brasileira. Para isso, o próximo passo será avaliar a estrutura do Tratado, seu histórico até a assinatura e procurar explicitar com a análise os seus objetivos iniciais.

2.3 - O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

2.3.1 - A NEGOCIAÇÃO

A idéia de um acordo multilateral de cooperação entre os países amazônicos surge, como proposta concreta, em 1976, no Itamaraty. No mesmo ano é apresentada ao presidente do Peru, Morales Bermudes⁴⁸, pelo presidente Ernesto Geisel. O encontro presidencial resultou em diversos acordos bilaterais de cooperação, e envolveu o Peru nas negociações do futuro Pacto Amazônico

⁴⁸ Ver, entre outros ROMÁN (1998:118), KUCINSKI (1979:15), CRUZ (1993:30,31), COSTA(1987:50,51), SCHILING(1978:270).

(outro nome dado ao TCA). O Peru foi, ao lado da Venezuela, um dos grandes responsáveis pela resistência à aprovação do texto como houvera sido proposto pelo Brasil, e a conseqüente limitação do alcance do Tratado.

O anteprojeto formulado pelo Brasil, e apresentado em março de 1977 aos sete países convidados a integrarem o Pacto, fazia menção a integração física da região (que era uma das principais preocupações da diplomacia brasileira, como visto). Nessa época a Venezuela apresentava resistência em entrar em negociação sobre o acordo multilateral. Além de um histórico de relações pouco amistosas, em razão da já mencionada doutrina Beatencourt, a ascensão econômica da Venezuela propiciada pela elevação do preço do Petróleo fazia com que ela mantivesse cautela quanto à participação do Brasil no norte da América do Sul, região em que pretendia manter uma certa liderança.

Mas a principal preocupação venezuelana era com os efeitos que o novo projeto poderia gerar no Pacto Andino, em crise com a saída do Chile, em 1976:

“Ao mesmo tempo, o fato de que a idéia de criação do Pacto Amazônico tenha sido lançada oficialmente num momento de crise do Pacto Andino, fez com que Peru, Equador, Colômbia e Venezuela expressassem reservas sobre as formas como o novo pacto afetaria o Grupo Andino. Considerava-se que o Pacto Amazônico seria utilizado pelo Brasil como um apoio à sua oposição ao Grupo Andino, na disputa de influência que este tem na América Latina. Foi a Venezuela, sobretudo e, em menor escala o Peru, quem defendeu com mais empenho essa posição”. (CARRASCO, 1979:80).

A recusa da Venezuela em participar das negociações durou até a visita do presidente Carlos Andrés Perez ao Brasil, em novembro de 1977, quando ele elogiou a idéia de um acordo amazônico de cooperação multilateral⁴⁹. Por isso a primeira rodada de negociações, com todos os futuros signatários, ocorreu em novembro do mesmo ano.

⁴⁹ Ver PÉREZ (1977:19). Bernardo Kucinski (1979:15) diz que, em troca do apoio ao TCA, o Brasil ofereceria seu apoio ao SELA, organismo proposto pela Venezuela, assinado em 1975 e com relação ao qual o Brasil mantinha, até então, uma certa reserva.

Com relação ao Pacto Andino, a diplomacia brasileira realizou grande esforço para deixar explícito que o TCA não representaria qualquer risco deste suplantar aquele, mas seria um acordo complementar, numa área em que não haveria ainda cooperação internacional. O discurso de Geisel (1978) na solenidade de assinatura do Tratado insiste nesse ponto, e a ressalva está expressa no texto do TCA:

Artigo XIX – Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre qualquer divergência sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada parte Contratante⁵⁰.

O principal negociador brasileiro do TCA, o embaixador Rubens Ricupero, assim se referiu ao Tratado em palestra dada à Câmara dos Deputados, em outubro de 1977:

“Enquanto o Pacto Andino é de caráter econômico e comercial, o amazônico tem natureza geográfica e jurídica. O primeiro visa integrar as cinco economias nacionais mediante a unificação tarifária e, sobretudo, a programação industrial e setorial, ao passo que o segundo, **busca a integração física dos sistemas de comunicação e transportes**, sem tocar nas barreiras econômicas”. (RICÚPERO, 1978:199, grifo meu)⁵¹.

⁵⁰ Esse artigo faz também uma ressalva relativa a outra preocupação da Venezuela- a questão de limites. Uma das razões da resistência do país em negociar o TCA foi a sua histórica disputa territorial com a Guiana. Também o Peru, com pendências antigas com o Equador,, mostrou certa apreensão. O artigo transcrito mostra que o Tratado optou por abster-se explicitamente dessas questões. Assim, as resistências de Peru e Venezuela relativas a esse assunto territorial puderam ser eliminadas.

⁵¹ Em um de seus livros, Ricúpero reproduz a palestra citada, de 1977 e também outra de 1979. Nesta segunda, posterior à assinatura do TCA, pode-se notar a mudança com relação ao objetivo da integração física, pela simples comparação do parágrafo citado com o seguinte: “O Grupo Andino, de caráter econômico e comercial, procura a integração das economias e dos mercados, mediante a unificação tarifária e sobretudo a programação setorial do desenvolvimento. O Tratado Amazônico não tem competência nessas matérias e **dirige a atenção a assuntos outros que a economia ou o comércio.**” (RICÚPERO, 1995: 393- grifo meu).

Como se vê, a integração física da região era a essência da proposta original do Brasil. A idéia estava assim materializada na proposta original:

“As partes contratantes reconhecem que a integração física da região amazônica, mediante o estabelecimento de uma infraestrutura adequada de transportes e comunicações, constitui uma condição indispensável para o processo de desenvolvimento da região”. (Jornal do Brasil, 4/7/78- apud KUCINSKI, 1979: 16).

Em discurso na abertura da primeira reunião preparatória do Pacto Amazônico, Azeredo da Silveira afirma: “O que se deseja é preencher as lacunas e mobilizar a cooperação numa área até agora sem aproveitamento: **a da integração física**” (SILVEIRA, 1977:54- grifo meu). Logo após a reunião, em entrevista à Rede Globo, ele considera que ao “... se centrar na integração física, o Pacto Amazônico é base para criar infra-estrutura e, por isto terá importância econômica.” (SILVEIRA, 1977b:58).

Para o ministro, a região teria dificuldades de se desenvolver economicamente pela ausência de uma infra-estrutura adequada⁵². Contra essa dificuldade a proposta de cooperação multilateral. O Pacto não teria um perfil econômico/ comercial, pois não faria qualquer referência a diminuição de barreiras ou alteração das regras de comércio. Mas teria, indiretamente, uma função econômica, ao garantir as condições para a atividade econômica. No entanto, esse perfil poderia ser alterado posteriormente: “... a especialização do Pacto não implica uma limitação rígida, e seria válido admitir que a integração física prossiga até formas mais abrangentes de integração.” (op. cit.: 59)

Os principais opositores à expressão “integração física” foram o Peru e a Bolívia. Costa (1987:28) considera que ambos os países preferiam não assumir esse compromisso para terem tempo de fazer a integração física dos territórios

⁵² No mesmo sentido o “Programa de Emergência para 1954” da SPVEA: “Os transportes na Amazônia são o ‘Calcanhar de Aquiles’ de toda a sua economia. Realizando uma produção de pequeno volume físico, em centros produtores localizados a milhares de milhas de seus portos de embarque, essa produção só pode ser transportada a fretes muito altos. Em conseqüência, somente podem ser produzidos gêneros de alto preço por unidade de preço” (Apud Meira Mattos, 1980:190) .

amazônicos às respectivas economias antes de integrá-los ao Brasil, desproporcionalmente mais desenvolvido. Segundo Kucinski (1979:16) também a Venezuela apresentou resistência à expressão.

Devido à resistência, na segunda rodada de negociações, já em 1978, o Brasil retirou a expressão integração física, substituindo-a "... pela formulação 'desenvolvimento harmônico' das partes como um dos objetivos do TCA" (CRUZ, 1993: 36). Outra referência da proposta original a ficar fora do texto final foi a menção a uma possível cooperação para defesa, que caiu já na primeira rodada de negociações (op. cit.:35). Segundo Adherbal Meira Mattos (1995:28), a proposta original ainda continha a idéia de "Merconorte", que não teria sido aceita pelos outros países amazônicos.

É notável que o período de negociações (o documento foi assinado no dia 3/7/1978 e entrou em vigor em 1980, após o último país tê-lo ratificado, a Venezuela), surpreendentemente curto, resultou numa drástica redução do alcance do TCA, inclusive naquilo que talvez fosse a essência da idéia brasileira: a criação de infraestrutura na região. Assim, pode-se enxergar o sucesso diplomático da assinatura do Tratado em tão pouco tempo, bem como a relativa derrota em pontos cruciais do projeto. Dessa constatação é possível tirar já uma importante conclusão: o Brasil priorizou a adesão dos países amazônicos, em detrimento da defesa enfática (inclusive com uma possível utilização de recursos de poder) da sua proposta original.

2.3.2 - OS OBJETIVOS EXPRESSOS DO TRATADO

Se o Brasil priorizou a adesão em detrimento de alguns pontos específicos do projeto do Tratado, pode-se perceber que um dos objetivos da atuação do Itamaraty neste caso tenha sido justamente a melhora da relação com os vizinhos amazônicos. Essa política pode ser compreendida dentro do estreitamento de relações com a América Latina que era postulado pela doutrina do pragmatismo responsável. O preâmbulo do Tratado expressa seu significado latino-americanista: "Seguras de que a cooperação entre as nações latino-americanas

em matérias específicas que lhes são comuns contribui para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina.” (TCA, 1978)

Ao analisar o tratado no contexto de estreitamento das relações com a América Latina, Bernardo Kucinski (1979) sugere que a negociação e a assinatura do acordo possam ser compreendidos como uma forma de combater a percepção dos vizinhos de pretensão hegemônica do Brasil, na medida em que são garantidas a soberania de cada país e, principalmente, a igualdade de peso entre os mesmos, expressa na regra da unanimidade para a tomada de decisões. Leitura semelhante fazem Leonel Itaussu Almeida Mello e Mikael Román:

“O primeiro passo no sentido de neutralizar o sentimento antibrasileiro reinante nos países limítrofes às fronteiras Norte e Oeste foram as negociações multilaterais que culminaram no Tratado de Cooperação Amazônica.”(MELLO, 1996:208)

“One major objective was to neutralize the neighbouring countries’ fear of a presumed Brazilian expansionism. The strong claim for national sovereignty set out in the Proposal was just as much an effort to convince the other Amazon countries that Brazilian colonization projects in Amazonia only aimed at internal development. An improved Brazilian image would in this case not only facilitate a continued colonization of frontiers regions, but also open up new prospects for bi-lateral trade.” (ROMÁN, 1998:154).

Os discursos do presidente Ernesto Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira enfatizam a idéia de que não há qualquer pretensão hegemônica do Brasil na proposta:

“A regra básica do mecanismo será a unanimidade, projeção rigorosa da igualdade entre os membros e garantia contra o surgimento de hegemonias ou tentativas de proveito unilateral”.(GEISEL, 1978:10);

“A garantia de que é possível estruturar tal mecanismo, em reação a condicionamentos tradicionais de desigualdade, se encontra na regra do consenso, que deverá constituir a marca das operações. Nascido do livre consentimento de países ciosos de sua individualidade (...) eliminando-se

assim, a priori, qualquer possibilidade de hegemonias ou de confrontos entre maiorias e minorias” (SILVEIRA, 1978:15).

Dentro dos três âmbitos de atuação internacional do Brasil⁵³ a que se refere o TCA, está claro que no momento da negociação e assinatura o privilegiado foi o contexto regional, e os planos para esse contexto. Ou seja, o objetivo de aproximação dos vizinhos (como um dos elementos da política externa geral do país) parece ter prevalecido ao de responder aos desafios específicos apresentados pela região amazônica.

O importante no momento é apenas ressaltar que o TCA tem como um de seus objetivos contribuir com a política externa do país no sentido de estreitar os laços com a América Latina. Nesse sentido é possível afirmar que a iniciativa foi bastante eficaz, ou seja, de fato houve uma melhora na relação com os condôminos da Bacia Amazônica e, também, uma melhora na percepção que eles tinham do Brasil, embora não se possa afirmar que esse tenha sido um resultado decorrente de modo exclusivo do TCA.

Realmente havia na América Latina um forte sentimento de desconfiança relativo ao Brasil. Entre os motivos, destacam-se:

- 1) a oscilação da postura do país frente aos EUA, que levava alguns a considerarem o Brasil como satélite norte americano na América do Sul (impressão agravada com a participação brasileira na intervenção na República Dominicana, em 1965);
- 2) as doutrinas geopolíticas brasileiras, de que é exemplo mais conhecido o livro “Geopolítica do Brasil”, de Golbery do Couto e Silva (personagem que exerceu funções de destaque e alto escalão em alguns governos do regime militar). As teorias dos geopolíticos criavam o medo do expansionismo brasileiro. Ainda pode-se citar a “teoria do cerco”, que reservava aos vizinhos latinos um olhar bastante desconfiado;

⁵³ O contexto internacional, o regional e o da Amazônia especificamente.

- 3) o rápido crescimento econômico por que o país passou nas décadas de 1960 e 1970, fenômeno que era percebido pelos latino-americanos como um facilitador para as pretensões hegemônicas do Brasil, e que alimentava a acusação de que o país era um paraíso para as multinacionais (em detrimento de posições regionalistas ou terceiro-mundistas).

O Brasil pretendia não só diminuir receios dos vizinhos, mas também impedir que a existência de um grupo hispano-americano no norte da América do Sul (Pacto Andino) levasse à exclusão do Brasil desse subsistema, remetendo a diferenças com raízes nas disputas entre os países ibéricos. O objetivo principal parece não ser enfraquecer o Pacto Andino, como temiam seus membros, mas apenas garantir a presença do Brasil nesse espaço sub-regional⁵⁴. Em 1979 o presidente do Peru, Morales Bermudez, convidou o chanceler brasileiro a participar da Reunião de Ministros das Relações Exteriores do Pacto Andino, que ocorreria em 1980, em Lima. Posteriormente o Brasil tornou-se observador permanente do organismo andino. Por todos esses fatores, a melhoria das relações com os países amazônicos foi uma importante conquista diplomática, alcançada com a ajuda do TCA.

A partir do cenário internacional, como já foi dito, podem-se esclarecer outros objetivos do Tratado. No momento em que o debate ecológico ganha força, e surge a possibilidade de se interpretar o desenvolvimento como prejudicial ao meio ambiente, o TCA reforça a idéia contrária. A preocupação ambiental ligada à idéia do desenvolvimento pode ser vista nas seguintes partes do acordo:

“(...)CONSIDERANDO que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente

(...)

⁵⁴ Ver RICÚPERO (1984:187), MIYAMOTO (2000:30), BUENO & CERVO (2002:419), CRUZ (1993:28) e MEIRA MATTOS (1980:136-139).

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.

(...)

ARTIGO 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.

(...)

ARTIGO VII

Tendo em vista a necessidade de que o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem:

- a. promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios;
- b. estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matéria de um relatório anual apresentado por cada país.

(...)

ARTIGO XIII

As Partes contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais.

ARTIGO XIV

As Partes Contratantes cooperarão no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica.” (TCA, 1978)

Outra importante preocupação do Tratado, relacionada ao contexto internacional, é a defesa da soberania e da exclusiva responsabilidade dos signatários pela utilização do território amazônico. Como se viu, havia ameaças de interferência internacional nas políticas internas, com justificativas ecológicas. Essas ameaças variavam de nível, desde pressão diplomática até propostas de internacionalização de algumas áreas. O texto final do TCA é bastante enfático nesse ponto:

ARTIGO IV

As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.” (TCA, 1978)

Nas reuniões do Tratado se reforçará a idéia de que os signatários não aceitam qualquer ingerência internacional na região. Em todas as declarações produzidas no âmbito do TCA (pelo menos até a década de 1980) é expressa essa preocupação. Em alguns momentos, inclusive, é possível identificar uma tendência a uma postura terceiro-mundista, principalmente nas reuniões de presidentes.

Embora não seja um mecanismo expresso no TCA, os presidentes dos países signatários já se reuniram duas vezes (em 1989 e 1992)⁵⁵. As reuniões mostraram uma forte conotação política, transcendendo inclusive a abrangência temática do tratado. Em 1989, por exemplo, a declaração dos presidentes denunciou os efeitos graves da dívida externa e de seu serviço, alegando que “a dívida não se pode pagar nas atuais condições e circunstâncias”. Abordou criticamente o tema da utilização de energia nuclear, e adotou uma postura de enfrentamento em relação aos países desenvolvidos: “esperamos ver a criação de condições que permitam o livre acesso ao conhecimento científico e às tecnologias não contaminantes ou destinadas à preservação ambiental, e rechaçamos as tentativas de obter lucro comercial invocando legítimas preocupações ecológicas. Este enfoque se fundamenta, sobretudo, na idéia de que a principal causa de deteriorização do meio ambiente em nível mundial são os modelos de industrialização e consumo, assim como o desperdício dos países desenvolvidos”.

A reunião de 1992 serviu para que os países se articulassem e defendessem posições em comum na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Também nessa declaração, os países desenvolvidos foram responsabilizados pela degradação ambiental no planeta, com seu padrão de consumo insustentável e sua forma de crescimento, de modo que não poderiam pretender impor qualquer limite aos países em desenvolvimento. Apesar da postura de enfrentamento, as duas declarações resultantes dos encontros presidenciais reconhecem que precisam do apoio financeiro dos países mais ricos para levar adiante os objetivos de um desenvolvimento sustentável.⁵⁶ As reuniões de presidentes foram momentos importantíssimos do funcionamento do Tratado. No entanto, apesar de a declaração de 1989 terminar afirmando que a

⁵⁵ A declaração da VIII Reunião de Ministros das Relações Exteriores sugere que esta se realize “no início de 2006”. Segundo a secretária geral da OTCA, Rosalia Arteaga, em entrevista pessoal, a reunião ocorreria no primeiro trimestre de 2006, mas não ocorreu por dificuldade de compatibilizar agendas, em especial pelo cenário de eleições deste ano.

⁵⁶ A dependência de recursos externos aos integrantes do TCA é um problema que será discutido mais à frente, pois ele tem forte relação com a eficácia do acordo, e inclusive com a fragilidade da declaração da soberania e defesa da não interferência internacional nos assuntos amazônicos.

reunião de presidentes ocorreria anualmente, nos 15 anos seguintes ela só ocorreu mais uma vez.

Reunião de Presidentes		
Data	Local	Destaque
1989 (1- 6 mai)	Manaus (Brasil)	- Forte conotação política e até de enfrentamento com relação aos países desenvolvidos (uma espécie de terceiro-mundismo)
1992 (10 e 11 fev)	Manaus (Brasil)	- Para articular as posições a serem defendidas na ECO 92

A estrutura do TCA pode ajudar a compreender alguns dos objetivos para os quais foi proposto, bem como um esclarecimento de alguns fins explícitos, que surgem junto com outros não expostos textualmente no Tratado. Em outras palavras, os fins pretendidos pela política externa com a proposição do TCA podem em parte ser identificados na estrutura do mecanismo.

Segundo Azeredo da Silveira, “Seu principal objetivo é instituir um mecanismo permanente que regularize os contatos entre os governos da região, eliminando o caráter episódico e descontínuo que os tem prejudicado no passado”(SILVEIRA, 1977:54). Também Ricúpero chama a atenção para esse aspecto: “É interessante notar que, mesmo na fase de negociação, o Tratado de Cooperação Amazônica começou já a produzir efeitos no sentido de intensificar os contatos internacionais entre países que até então praticamente se ignoravam mutuamente e cujos representantes apenas se cruzavam, de vez em quando, nos corredores da ONU e da OEA.” (RICÚPERO, 1984: 194).

Quer dizer que um dos objetivos seria transformar a região amazônica de um fosso num elo entre os países às quais pertence. Isso conforma perfeitamente ao objetivo próprio do pragmatismo responsável, de se aproximar dos vizinhos. Para isso, o Tratado criou alguns mecanismos.

2.3.3 - A ENGENHARIA INSTITUCIONAL DO TCA

- REUNIÃO DE MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES (RMRE)

No funcionamento do Tratado, a instância máxima é a “Reunião de Ministros das Relações Exteriores das partes contratantes” (artigo XX do TCA e artigo I do regulamento da Reunião de Ministros das Relações Exteriores), realizada sempre que se considere “conveniente ou oportuno, a fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos”.

Apesar de o texto do Tratado não estabelecer uma periodicidade definida para a Reunião de Ministros, o seu regulamento determina, no artigo III, que as reuniões ordinárias serão realizadas uma vez a cada dois anos. No entanto, nos 24 anos de vigência do Tratado⁵⁷, ocorreram apenas oito reuniões, ou seja, uma média de uma a cada três anos, sendo três na década de 1980, apenas duas na década de 1990 e, por enquanto, quatro na primeira década do novo milênio. Assim, o primeiro mecanismo criado para cumprir o objetivo de tornar mais regulares os contatos entre os países amazônicos não tem sido plenamente eficaz. A partir de 2000 a periodicidade do regulamento tem sido respeitada, o que pode indicar que realmente a maior institucionalização (aprovada em 1998) contribua com o aumento da frequência das reuniões.

A década de 1990 foi talvez aquela em que o Tratado teve mais vigor, quando foram tomadas as decisões mais importantes (inclusive a de criação da secretaria permanente), foi criada a maioria das comissões especiais, foram feitos mais projetos, conseguiu-se mais recursos internacionais. Em suma, como apontam alguns estudiosos⁵⁸, foi a década em que o TCA revitalizou-se. Interessante notar que é justamente nessa década que ocorre o menor número de Reuniões de Ministros das Relações Exteriores (2, contra 3 da década anterior e 4 na primeira metade da década seguinte). Difícil tirar maiores conclusões

⁵⁷ Dados até 2004

⁵⁸ Como ROMÁN (1998) e QUIROGA(2003), por exemplo.

dessa estatística bruta, mas pode-se levantar a hipótese de que, apesar de ser o órgão máximo do Tratado, a RMRE não é seu órgão mais importante, do ponto de vista da obtenção de resultados. Talvez sua função seja apenas formal, ou seja, oficializar e tornar vigentes as propostas e medidas formuladas em outros âmbitos. Demandando o encontro de representantes de primeiro escalão dos governos, a RMRE pressupõe um forte compromisso político de cada país com o Tratado, além de uma conjuntura favorável em que se possam encontrar datas comuns para os ministros de todos os signatários.

Há que se apontar, ainda, que nem todas as decisões da RMRE produzem os efeitos esperados. Por exemplo: o Peru, na primeira RMRE propôs que se realizasse a primeira reunião do Conselho de Cooperação Amazônica (próximo mecanismo a ser estudado) em 1981, o que, apesar de ter sido aprovado, só se realizou em 1983. Interessante notar que o Suriname e a Guiana não sediaram nenhuma das reuniões.

Reunião de Ministros das Relações Exteriores*		
Data	Local	Destaque
1980 (22-24 out)	Belém (Brasil)	Primeira Reunião. Medidas preparatórias e melhor definição dos objetivos
1983 (7-8 dez)	Santiago de Cali (Colômbia)	Menção à necessidade de se criar um mecanismo financeiro para sustentar os projetos
1989 (6-7 mar)	Quito (Equador)	Primeira menção ao problema do tráfico de drogas Preocupação com o fortalecimento institucional
1991 (7-8 nov)	Santa Cruz de La Sierra (Bolívia)	- Menção à reunião de presidentes a ser realizada em 1992 - Formação de grupos de trabalho para fortalecimento institucional e criação de um mecanismo financeiro
1995 (4-5 dez)	Lima (Peru)	- Cria a secretaria permanente - Estabelece um mecanismo

		financeiro para o Tratado - Cria a Comissão Especial de Educação - Impulsiona a adoção de um documento com critérios e indicadores de sustentabilidade - Estabelece um instituto de investigação e proteção de recursos genéticos -Decidem intensificar a luta contra o narcotráfico
2000 (6 abr)	Caracas (Venezuela)	
2002	Brasília (Brasil)	Sobre a OTCA
2004	Manaus (Brasil)	-Ênfase na defesa e integração física -Aprova o plano estratégico (com reserva da Venezuela) -Menciona a importância de incorporar a sociedade civil no processo de tomada de decisões

* Até 2004

Como se percebe pela tabela acima, a RMRE mais importante da história do Tratado ocorreu em 1995, quando toma a decisão de aperfeiçoar a estrutura do TCA, e uma aparente decisão dos signatários de investirem no projeto.

- O CONSELHO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (CCA)

Segundo órgão na hierarquia do Tratado, o CCA é composto de representantes diplomáticos de alto nível das partes contratantes, com a função de: “velar pelo cumprimento do Tratado e das decisões tomadas nas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores; recomendar às partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores (preparando o temário correspondente); considerar as iniciativas e os projetos apresentados às partes e adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for o caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes; avaliar o cumprimento

dos projetos de interesse bilateral ou multilateral; adotar as normas para seu funcionamento” (artigo XXI).

Apesar de estar prevista uma frequência anual para estas reuniões, nos 24 anos de vigência, foram realizadas apenas 11- uma média de menos de uma reunião a cada dois anos. Ao contrário das RMRE, a maior parte das reuniões do CCA ocorreram na década de 90- seis, o dobro das três ocorridas na década de 80 e as quatro ocorridas nos anos 2000 (até 2004). Mais uma vez, o Suriname e a Guiana não sediaram nenhuma reunião do CCA.

Isso indica que a operacionalidade do Tratado está mais ligada ao Conselho de Cooperação Amazônica do que à RMRE. As próprias funções definidas legalmente levam a essa conclusão, já que o CCA deve preparar o temário das reuniões que sugere à RMRE, adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos, avaliar o cumprimento dos projetos e adotar normas para seu funcionamento. Em suma, O CCA está muito mais próximo da produtividade do TCA, embora ainda seja possível identificar uma certa imprecisão na divisão de funções no âmbito do Tratado⁵⁹.

Conselho de Cooperação Amazônica*		
Data	Local	Destaque
1983 (5-8 jul)	Lima (Peru)	
1986 (25-26 set)	La Paz (Bolívia)	- precedida por uma reunião técnica preparatória (22-24 set)
1988 (16-18 mar)	Brasília (Brasil)	
1990 (2-5 mai)	Bogotá (Colômbia)	- Guiana não esteve presente
1993 (19-22 jul)	Quito (Equador)	-Ocorreram a 5 ^a . reunião ordinária e a 1 ^a . extraordinária
1994 (10-11 out)	Lima (Peru)	-precedida por uma reunião técnica preparatória (6-7 out) -prevê a articulação política para atuação em foros internacionais - conclui pela necessidade de fortalecimento institucional

⁵⁹ A questão da divisão de competências no âmbito do Tratado será discutida posteriormente. Por ora, importa apresentar os mecanismos adotados para se alcançar o objetivo de tornar mais regulares os contatos entre os signatários

1995 (30 nov- 1 dez)	Lima (Peru)	- Com caráter preparatório para a 5ª. Reunião de Ministros
1997 (10-11 mar)	Caracas (Venezuela)	- Atrasada, pois na reunião anterior tinham combinado de fazer no último trimestre de 1996, em Lima
1998 (5-6 out)	Caracas (Venezuela)	-Com caráter preparatório para a 6ª. Reunião de Ministros -estudos para mudar a base jurídica -proposta da Colômbia para agilizar o pré-investimento de projetos
2000 (4-5 abr)	Caracas (Venezuela)	- Com caráter preparatório para a 7ª. Reunião de Ministros (que, por sinal, não ocorreu)
2002 (20-21 nov)	Santa Cruz de La Sierra (Bolívia)	-Propósito de analisar a marcha do TCA e preparar a 7ª. Reunião de Ministros
2003	Brasília (Brasil)	-Sobre a OTCA
2004	Manaus (Brasil)	-incorporam os temas integração física (IRSA) e defesa (SIVAM)

***até 2004**

A Reunião de Ministros das Relações Exteriores e o Conselho de Cooperação Amazônica são os principais mecanismos criados para alcançar o objetivo de tornar mais frequente os contatos entre os condôminos da Bacia Amazônica. Não há como negar que a existência dessas instâncias possibilitou uma série de encontros entre representantes dos países, o que não ocorreria caso o TCA, com seu formato institucional, não existisse. No entanto, percebe-se que há dificuldades para se cumprir a previsão normativa relativa a esses encontros. Além disso, a ocorrência de reuniões não garante que delas surja algo importante ou relevante para o desenvolvimento da região.

Isso porque o encontro mais freqüente entre os signatários não encerra os objetivos do TCA. Para desvendar outros escopos do acordo, é necessário recorrer a seu próprio texto, aos demais mecanismos constituídos e às análises feitas sobre ele.

- A SECRETARIA PRO TEMPORE

A função administrativa é exercida pela secretaria, que era “pro tempore” (TCA, artigo XXII) até 2002, quando é instalada a secretaria permanente em Brasília. No texto do Tratado está dito que a secretaria ficará responsável pela documentação pertinente às reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica, pois ela deve ser exercida pelo país “em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica”. A Guiana e o Suriname não chegaram a exercer nenhuma vez a secretaria pro tempore.

Na III RMRE (1989) decidiu-se fortalecer institucionalmente o Tratado, de forma que a reunião seguinte do Conselho de Cooperação Amazônica (1990) estabeleceu o regulamento da Secretaria Pro Tempore, aumentando suas atribuições. O artigo 1 diz que ela é “a encarregada de executar as atividades dispostas pelo Tratado e as ordenadas pela Reunião de Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica”. (SPT, 1992:19). E o artigo 5 do regulamento elenca 15 funções para a secretaria, que passa a ter um perfil não apenas de administração e execução, mas de verdadeira coordenação do andamento do Tratado, de forma a impulsionar e dar subsídios a seu funcionamento. Mas o fato é que a característica “Pro Tempore” da secretaria dificultou o cumprimento de todas as suas atribuições.

EXERCÍCIO DA SECRETARIA PRO TEMPORE

País	Ano
Peru	out/1980- jul/1983
Bolívia	jul/1983- set/1986
Brasil	set/1986- mar/1988
Colômbia	mar/1988- mai/1990
Equador	mai/1990-jul/1993
Peru	jul/1993-mar/1997
Venezuela	mar/1997-abr/2000
Bolívia	abr/2000-nov/2002
Brasil*	nov/2002-2003

* Instalada já a secretaria permanente, embora em sede não definitiva

- AS COMISSÕES NACIONAIS PERMANENTES (CNP)

Segundo o artigo XXIII do TCA, “As Partes Contratantes criarão Comissões Nacionais Permanentes encarregadas da aplicação, em seus respectivos territórios, das disposições deste Tratado, assim como da execução das decisões adotadas pelas reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhes sejam atribuídas por cada Estado”.

Embora aparentemente nem o Tratado nem a literatura a respeito reservem grande atenção às Comissões Nacionais Permanentes, é possível compreender sua função essencial por meio de uma interpretação sistemática do TCA. O primeiro passo necessário é compreender a relação entre as esferas nacional, bilateral e multilateral a que se refere o Tratado. Uma leitura atenta mostra que o acordo tem grande cautela com relação à questão da soberania, de forma que se percebe uma nítida hierarquia, em que o âmbito nacional é considerado prioritário, enquanto a cooperação multilateral assume verdadeiro caráter de subsidiariedade. Os discursos dos representantes brasileiros são bastante esclarecedores a esse respeito:

“A soberania que se valoriza e reforça no Tratado não é, contudo, apenas ou principalmente a regional, mas antes dela, a nacional, que constitui sua fonte primária e intocável. A ocupação da Amazônia e a definição da política interna de desenvolvimento permanecerão, como agora, assuntos da exclusiva competência da esfera nacional de cada país”.(GEISEL, 1978:10);

“Por uma parte, consagramos com clareza meridiana que o Tratado não interfere de nenhuma maneira na jurisdição soberana que a cada país corresponde em seus próprios territórios amazônicos. Não pretendemos de maneira alguma substituir o direito e a responsabilidade exclusivos de cada Estado em assegurar o desenvolvimento de sua própria Amazônia como uma parte importante e integrada de seu conjunto nacional.”(SILVEIRA, 1978: 12)

“A mesma ênfase na soberania virá contribuir para reforçar, sem ingerências, nem limitações, a competência integral de cada país na definição e aplicação da política que lhe parecer mais adequada, dentro da parcela amazônica que corresponder a seu território nacional.”(SILVEIRA, 1978b: 14)

No texto do TCA a idéia de primazia do plano nacional está expressa em diversas partes. Logo no preâmbulo está escrito que “... tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades **inerentes à soberania de cada Estado, e que a cooperação entre as partes servirá para facilitar o cumprimento dessas responsabilidades...**”(TCA, grifo meu). A mesma idéia pode ser encontrada nos artigos IV⁶⁰, XI⁶¹, XVI⁶².

O Tratado privilegia o âmbito nacional perante a perspectiva multilateral. Azeredo da Silveira afirma exatamente isso na Primeira Reunião Preparatória do Pacto: “*Não se tenciona, de forma alguma, superpor critérios multilaterais aos nacionais. Ao contrário, proclama-se que o esforço interno continuará a ser o fato fundamental e prioritário no desenvolvimento dos territórios amazônicos.*” (SILVEIRA,1977a:54). Em suma, a ação multilateral é tratada como subsidiária e complementar às ações nacionais, o que quer dizer que o TCA é mais a expressão da soma de procedimentos nacionais, do que um mecanismo de ação multilateral por si só. O fato de a secretaria ser pro tempore reforça essa idéia⁶³.

Por fim, importante mencionar que o Tratado não pretende impor qualquer conduta aos signatários. A conclusão a que se chega é que a efetividade do TCA

⁶⁰ “As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional”

⁶¹ “Com o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, as Partes Contratantes concordam em estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e a gerar **formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais** para os referidos territórios”(grifo meu).

⁶² “As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimentos que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas”.

⁶³ A transformação da secretaria em permanente e a obtenção de personalidade jurídica pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica irão alterar o quadro descrito, mas a mudança será objeto de capítulo seguinte.

poderá ser medida na diferença que ele causa no âmbito interno de cada Estado. Daí a hipótese de que as Comissões Nacionais Permanentes, que são responsáveis pela implementação dos dispositivos do Tratado nos respectivos territórios, serem um dos principais, se não o principal, mecanismo do Pacto. Nesse sentido, é possível considerá-las como o mecanismo executivo de que dispõe o TCA.

- AS COMISSÕES ESPECIAIS

As Comissões Especiais são “Destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins do Tratado”. São constituídas pelas partes contratantes “sempre que necessário” (artigo XXIV). Apesar de previstas desde o texto inicial, só foram criadas a partir de 1988, justamente quando o TCA ganha um novo impulso. De fato, as CEs exerceram, na década de 1990, importante papel na elaboração de projetos em suas áreas temáticas.

Comissões Especiais	Ano de Criação
Comissão Especial de Ciência e Tecnologia	1988
Comissão Especial de Saúde	1988
Comissão Especial de Meio Ambiente	1989
Comissão Especial de Assuntos Indígenas	1989
Comissão Especial de Transporte, infraestrutura e comunicações *	1990
Comissão Especial de Turismo	1990
Comissão Especial de Educação	1995

*Originalmente tinha o nome de Comissão Especial de Transportes. Em 1991 sua abrangência foi ampliada, e mudou a sua denominação

Elas são instâncias mais ágeis, por não exigirem participação de representantes de todos os signatários, não demandarem a participação de delegados de alto escalão e terem escopos bem definidos e específicos. Assim, podem se reunir mais vezes (em comparação com a periodicidade mais esparsa dos órgãos de cúpula) e obter uma produtividade maior. No caso do TCA, como acordo-quadro (portanto, um acordo amplo que necessita de complementos

específicos dentro de sua área de abrangência), é natural que as comissões temáticas e de caráter técnico tenham uma importante função, devido à sua capacidade de produzir resultados mais concretos. Aparentemente, a tendência de revitalização do Tratado, a partir do fim da década de 1980, foi acompanhada de uma conscientização dessa importância das Comissões Especiais, já que, justamente nessa época, as CEs foram criadas.

Na verdade, a criação das CEs mostra que, na prática, é no final dos anos 1980 que esse mecanismo ganha importância dentro do TCA. Porém, a concepção do Tratado já incluía a percepção de necessidade de órgãos que lhe dessem maior operacionalidade e concretude, com objetivos mais específicos e especificados. Em entrevista à rede Globo, após a primeira reunião preparatória (1977), o Ministro Azeredo da Silveira afirmou:

“O Pacto deve se desenvolver com sua própria dinâmica, com progressiva especialização de suas finalidades e objetivos. Assim, para tratar de temas ecológicos (que estariam entre os objetivos gerais do Pacto), seria criada uma comissão ecológica, que desenvolveria os objetivos gerais em termos mais concretos; o mesmo se daria com os temas de transporte, telecomunicações, etc. Neste quadro, cada tema específico que se desdobra em campo de ação do Pacto, deve ser estabelecido livremente pelos integrantes do mecanismo de cooperação, com vistas a definir claramente os objetivos e os meios próprios de atuação.” (SILVEIRA, 1977b: 57).

Maria de Nazaré Imbiriba considera as Comissões Especiais fundamentais, ainda que sua função se restrinja à realização de estudos, e até justamente por isso:

“Ora, a Região Amazônica ainda é uma desconhecida: a necessidade de conhecimentos técnicos, prévios à tomada de decisão é irrefutável. Ocorre que os dados científicos sobre a imensa e diversificada Região não são abundantes. Pode-se afirmar serem sumamente escassos. Há escassez de conhecimento porque há escassez de estudos”. (IMBIRIBA, 1984: 28)

Percebe-se que a idéia básica das Comissões Especiais surge junto com e em complemento específico ao projeto amplo do TCA. Porém, são necessários dez anos para que esse mecanismo comece a ser utilizado⁶⁴.

2.4 - Os OBJETIVOS “AMAZÔNICOS” E A ESTRUTURA DO TRATADO

Com relação à região amazônica, o TCA é um instrumento com poucas metas específicas. Seus objetivos são basicamente colaborar com o desenvolvimento regional, atentando para a preservação ambiental. O tratado optou por uma fórmula vaga e genérica. Ele faz menção aos os problemas básicos relativos à Amazônia⁶⁵:

- questões de saúde e saneamento básico (artigo VIII)
- infraestrutura, tanto dentro da região como de ligação com o resto do país (artigos III, V, VII, X)
- a questão indígena (menção específica no item III da Declaração de Belém)
- necessidade de desenvolvimento tecnológico específico e apropriado à região. (artigo IX)
- geração e distribuição de energia
- educação (durante a reunião de reitores das universidades amazônicas, na qual foi criada a Associação de Universidades Amazônicas. A reunião decorreu de um seminário organizado no âmbito do TCA, em 1987, na cidade de Belém)

⁶⁴ Interessante mencionar que após a instalação da secretaria permanente mudou-se completamente a percepção a respeito das Comissões Especiais. Tanto a atual secretária, Rosalia Arteaga, quando o diretor executivo, Francisco Ruiz, disseram, em entrevista, que o plano é acabar com as comissões, pelo fato de elas terem se autonomizado muito e dificultarem, assim, uma orientação geral e coordenada do TCA, ou seja, os temas de que tratam terem se especializado a ponto de não se articularem com os demais.

⁶⁵ Alguns problemas não contidos no Tratado são mencionados nas declarações das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores, em que os objetivos do Tratado são reforçados ou melhor definidos. Na lista a seguir, cita-se apenas a primeira vez em que o problema é colocado no âmbito do Tratado)

- identificação, conservação e aproveitamento dos recursos naturais (artigo I, IV, VII)
- necessidade de otimização e melhoramento de atividades primárias típicas da região, como pecuária, extrativismo, agricultura familiar e piscicultura
- necessidade de investigação científica para inventariar do potencial da região, suas características ecológicas, sua biodiversidade (artigo VII, VIII)
- buscar formas de adaptar a vasta rede hidrográfica da região para geração de energia e sua utilização no transporte (artigos III, V, VI)
- buscar práticas de desenvolvimento econômico que não degradem o meio ambiente (Preâmbulo, artigo I, VII, XI)
- melhoramento do nível de vida da população da região (Preâmbulo do TCA)
- promover o turismo (artigo XIII)
- controle das atividades ilícitas e proteção das regiões de fronteira (menção ao tráfico de animais na I Reunião de Ministros das Relações Exteriores, e ao narcotráfico na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores)

Mas esses problemas são mencionados sem que o Tratado crie metas concretas, nem mesmo formas de enfrentá-los. A caracterização do TCA como acordo-quadro levaria a imaginar que em seu âmbito deveriam ser feitos outros acordos que especificassem a forma de cooperação na solução dos problemas citados. Exemplos dessa concepção seriam o parágrafo único do artigo I e também o artigo XII:

“Parágrafo Único: Para tal fim, trocarão informações e **concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado.**

(...)

Artigo XII

As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolver, em condições equitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, **mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados** (TCA,1978-grifos meus).

Os demais artigos do TCA também não definem obrigações concretas: para melhorar as vias navegáveis, “... se estudarão as formas...”; sendo conveniente a criação de uma estrutura física “... as partes se comprometem a estudar...”; para incrementar o uso racional dos recursos humanos e naturais “...as partes contratantes concordam em estimular a realização de estudos...”. Além dos planos de estudos, o Tratado enfatiza a importância da cooperação e troca de informações em pesquisas científicas e tecnológicas, notadamente na letra b do artigo VII, que fala do estabelecimento de um sistema regular de troca de informações sobre as experiências nacionais em conservação; e no artigo IX, que prevê as formas de cooperação técnica e científica: por meio de programas conjuntos, criação de instituições de investigação e organização de seminários e conferências.

A ênfase na pesquisa e nos estudos reflete a importância de se aprofundar o conhecimento da região para que se possa promover seu desenvolvimento. Mas a postura reflete também a cautela do Tratado, que gera obrigações apenas na fase preliminar do planejamento do desenvolvimento regional, ou seja, o levantamento de informações e a confecção de projetos, sem referir-se à sua implementação, financiamento e execução.

No final do Tratado encontram-se as regras de procedimento. O processo decisório deverá respeitar a regra da unanimidade (artigo XXV). Se essa regra reforça a igualdade de importância entre os membros e o espírito de cooperação, pode também significar uma paralisia decisória, no caso de assuntos

controvertidos, como podem ser temas cruciais para o interesse de algum ou alguns países amazônicos. O artigo seguinte (XXVI) veda as reservas e as declarações interpretativas, que são formas de um país-membro não se submeter a alguma cláusula do tratado, seja por meio da não admissão de alguma regra (reserva), seja por meio da livre interpretação da norma contida no texto legal internacional (declaração interpretativa).

O TCA, segundo o artigo XXVII, tem duração ilimitada e não é aberto a adesões de novos membros, o que se justifica pelo critério geográfico do tratado, ou seja, o país pertencer à Bacia Amazônica, e também por um de seus objetivos, que é garantir a exclusiva responsabilidade de seus membros sobre a Amazônia dos respectivos territórios. A preocupação em evitar a ingerência internacional na região é uma das principais motivações deste artigo, principalmente quando se considera a exclusão da França, que pretendeu participar por conta de seu território americano, a Guiana Francesa. Quanto à jurisdição do Tratado, interessante notar que ele só se aplica nos territórios amazônicos das partes contratantes (artigo II), embora estenda o alcance das normas, de forma imprecisa, aos territórios das partes que “... pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado...” à Bacia Amazônica.

O último artigo do Pacto trata da denúncia (parágrafo segundo), que é a possibilidade de um país se desobrigar, cessando os efeitos do tratado para o mesmo, desde que respeitadas as formalidades estabelecidas para esse ato unilateral. Vale notar, por fim, que o último artigo determina que o depósito das ratificações seja feito no Brasil.

A estrutura do texto deixa bem evidente a natureza do TCA como acordo-quadro, do ponto de vista jurídico⁶⁶. Paul Reuter (1999:49) argumenta que o fato de um acordo não gerar obrigações jurídicas específicas não impede a sua caracterização como um tratado, desde que abarque a intenção de produzir efeitos jurídicos, como acontece com o caso em questão.

⁶⁶ O Artigo I do acordo, em seu parágrafo único não deixa dúvidas a respeito (ver Anexo I).

Para Simoni Privato Goidanich, o TCA não se restringe a um programa de cooperação, como se fosse uma carta de intenções.

“Do ponto de vista jurídico, caracteriza-se como tratado e não gentlemen`s agreement, ou seja, cria vínculo jurídico para os estados signatários, não se resumindo a simples compromisso moral ou carta de intenções, muito embora seu contexto seja genérico” (GOIDANICH, 1994: 174).

Ela concorda com Rubens Ricupero (1984:185), que caracteriza o TCA um acordo-quadro, com coordenadas de cooperação mas grande flexibilidade para adaptar-se às situações específicas. Manuel Montenegro Cruz (1993: 15, 19-23) é contrário à qualificação do TCA como um acordo-quadro. Para ele, o TCA constitui um caso de regime internacional.

A idéia de Montenegro é que olhar o TCA como regime internacional permite entender melhor seus objetivos. Para ele, a idéia de acordo-quadro, mais ligada às teorias da integração, leva à noção de incompletude do TCA, enquanto olhá-lo como regime internacional justificaria sua estrutura pouco concreta em termos de projetos, obrigações e resultados. O regime serviria apenas para regular a partilha do uso de recursos de interesse comum, como é o caso, por exemplo, da rede hidrográfica da Bacia Amazônica.

Considerando o Tratado como um regime internacional, a literatura predominante⁶⁷ costuma centrar-se no seu aspecto institucional, no sentido específico de que o olha como um mecanismo de cooperação internacional, inclusive com uma certa autonomia, uma lógica de funcionamento própria, fundamentada nas estruturas institucionais e nos procedimentos tornados relativamente regulares (como por exemplo as reuniões de diferentes instâncias).

⁶⁷ Em texto de apresentação do Tratado, ainda em 1977 (antes de ser assinado, portanto) o negociador do projeto, Rubens Ricupero (1977) compara o Acordo a outros regimes internacionais, embora sem utilizar o termo. Academicamente o primeiro estudo a tratar o TCA como regime foi o de Cruz (1993). Outro trabalho importantíssimo nesse sentido é a tese de doutorado de um sueco, Mikael Román, publicada em 1998. Em 2005 foi defendida uma dissertação no IRI (Brasília) sobre o TCA como caso de regime internacional (TORRECUSO, 2005). Na mesma linha artigo de pesquisador do próprio San Tiago Dantas (SP), Armando Gallo Yahn Filho, publicado em 2005 na Revista Ambiente e Sociedade, afirmando que o TCA deve ser tratado como regime internacional (YAHN FILHO:2005). Por fim, em entrevista pessoal, o ex chanceler Celso Lafer afirmou que a melhor maneira de estudar o tema seria como Regime Internacional.

Tal abordagem enfoca as possibilidades e dificuldades de uma cooperação de fato, e de possíveis benefícios nesse processo.

A bibliografia que trata o TCA como regime internacional tende a apontar a política externa brasileira como sendo determinante no momento da negociação e assinatura do Acordo, em 1977 e 1978. A partir daí, no entanto, ao enfatizar seus aspectos institucionais e a possibilidade de cooperação, tende a apontar interesses comuns e compartilhados, que se manifestariam na evolução do Tratado. Assim, a impressão é que os interesses do país proponente (o Brasil) passam a se identificar e confundir com os dos demais signatários, ou seja, sendo aqueles declarados e institucionalizados nas instâncias do mecanismo. Sem negar a idéia da possibilidade de que o TCA possa consubstanciar interesses comuns, e inclusive motivá-los, este trabalho pretende seguir um enfoque um pouco diferente, mostrando quais os interesses específicos do Brasil e como eles podem ser instrumentalizados por meio do TCA.

2.5 - OBJETIVOS IMPUTADOS AO BRASIL

Enfocar os interesses do Brasil, por meio da análise de sua política externa, não é o mesmo que atribuir ao país metas expansionistas ou de sujeição dos demais signatários. Para marcar a diferença, talvez seja importante mencionar a perspectiva de alguns analistas que vislumbraram pretensões imperialistas na proposta do acordo amazônico. A menção também serve para reforçar a idéia de que o crescimento brasileiro causava uma apreensão em seus vizinhos.

Três bons exemplos desse tipo de leitura são dados pelas análises de Paulo Schiling, Joaquin Molano Campuzano e Roger Rumrill. O primeiro, brasileiro, considera que a proposta do acordo esconde a intenção brasileira de projetar sua dominação sobre o Caribe, os países do Pacto Andino, além de obter uma saída para o Pacífico. Além disso, considera que a doutrina das “fronteiras

vivas”⁶⁸ inspiraria o povoamento da Amazônia para que o adensamento populacional pudesse dar bases a uma expansão sobre os territórios vizinhos (SCHILLING, 1978: 276- 280).

A idéia de expansão sobre os territórios vizinhos parece ser incompatível com uma característica essencial da política externa brasileira, um de seus pilares: a condição brasileira de Estado satisfeito territorialmente, ou seja, toda a atuação externa do país, desde o início do século XX, é formulada a partir da idéia primordial de manutenção do status quo territorial.

“All Amazon countries except Brazil were at the beginning of the 1980s involved in territorial conflicts. More importantly, most of them were controversies between ACT members. (...) Brazil was, in fact, the only ACT country to have uncontested borders. Ironically enough, the other Signatory Parties were at the same time inherently sceptical to Brazil because of the country’s supposed expansionist intentions!” (Román, 1998: 247)

Campuzano, por sua vez, destaca a expansão econômica, além da geográfica, como um dos objetivos do Brasil na proposta do Tratado:

“Do ponto de vista neocolonial o Brasil só pode crescer à custa de seus vizinhos, tanto geográfica como economicamente, e isto pode ser observado com maior amplitude com relação à Amazônia, pois muitos dos recursos de que carece- petróleo, carvão etc- estão nos países amazônicos. Por outro lado, o Brasil pode ter um mercado muito rico com seus vizinhos amazônicos, já que o Acordo de Caratagena (Pacto Andino), o SELA e a ALALC ignoraram a Amazônia. Estas são apenas algumas das motivações atraentes (sem falar na saída para o Oceano Pacífico) pelas quais o Brasil motivou, com grande habilidade diplomática, os governos dos países da Bacia Amazônica, sob o disfarce da integração amazônica” (CAMPUZANO,1979:25, 26).

É de se notar que um acordo multilateral não é a melhor alternativa para um país que está interessado nos recursos de outro. Acordos bilaterais,

⁶⁸ Formulada por geopolíticos, postula que a fronteira não seja um conceito estático, mas sim reflexo dinâmico da correlação de forças entre dois povos vizinhos.

complementados com acordos privados (entre empresas), podem ser mais eficientes, por poderem ser mais específicos e concretos. O TCA, por sua vez, não faz qualquer menção à concessão de utilização de recursos de um signatário por outro. Pelo contrário, garante “... que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado...” (TCA,1978: artigo III).

Pode-se argumentar que a proclamação da soberania expressa nesse artigo não garante, por si só, a exclusividade no uso dos recursos. Mas, ainda que se possa vislumbrar a ineficácia do texto, é difícil imaginar como ele pode contribuir em sentido contrário ao que postula. Em outros termos, ainda que o TCA não garanta a soberania de fato, não se pode compreender como poderia contribuir para a interferência externa em assuntos internos. O Tratado é um conjunto de normas jurídicas expressas textualmente. Que vantagem teria o Brasil em despender enorme esforço diplomático para aprovar um texto que declara justamente o contrário do que supostamente pretenderia?

Rumrill acrescenta, além do expansionismo, a idéia de que o Brasil, por meio do TCA, seria a “ponta de lança” do imperialismo norte americano na América do Sul, minando assim o Pacto Andino. Por isso o autor denomina o Pacto Amazônico de “Cavalo de Tróia do Brasil” (RUMRRILL: 48-67).

O caráter militar dos governos brasileiros de 1964-1985 é um dos principais inspiradores dessas análises que atribuem um caráter expansionista à política externa brasileira. No entanto, o TCA é um projeto formulado no Itamaraty. Se a instituição, evidentemente, é influenciada pela composição e a linha do governo, sua atuação refere-se também, e principalmente, a um legado histórico e um padrão basicamente regular de comportamento⁶⁹.

⁶⁹ Segundo Celso Lafer, o Ministério das Relações Exteriores “... logrou afirmar-se (...) como instituição permanente da nação, apta a representar seus interesses, porque dotado de autoridade e memória. A consciência da memória de uma tradição diplomática- a existência dos antecedentes, na linguagem burocrática- confere à política externa brasileira a coerência que deriva do amálgama das linhas de continuidade com as de inovação, numa ‘obra aberta’ voltada para construir o futuro através da asserção da identidade internacional do Brasil. Daí um certo

O que se pretendeu, neste capítulo, foi expor uma visão sobre a estrutura e os diferentes aspectos e objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica, no momento de sua assinatura. A compreensão das metas consubstanciadas no tratado, bem como de seus diversos significados, é fundamental para que se possa refletir sobre sua efetividade e a utilidade para os objetivos para os quais foi proposto. Para se ter uma visão menos simplificadora se procurou analisar o TCA pela perspectiva histórica (a origem da idéia e as negociações), pelo contexto interno e internacional da década de 1970, pelo formato institucional e também por meio da literatura sobre ele. E se tentou captar todos os ângulos a partir da perspectiva da política externa brasileira.

Deste ponto de vista (da política externa brasileira) é possível fazer uma breve síntese do significado da criação do TCA:

- 1) O acordo envolve diferentes níveis de objetivos. Inicialmente a prioridade recai sobre a integração física, mas pelo receio dos demais países, a idéia foi substituída pela de aproximação, concertação entre os signatários, e conseqüente diminuição de antipatias. Assim como a integração física, a cooperação para a defesa foi abandonada em favor do acordo em torno do TCA;
- 2) As instâncias formais de reuniões (RMRE e CCA) também contribuem com uma aproximação do Brasil com os vizinhos signatários;
- 3) A regra da unanimidade bem como a estrutura vaga auxiliam no afastamento do receio relativo ao Brasil.
- 4) No mesmo sentido, o TCA favorece a participação no “subsistema” do norte da América do Sul, frente à existência do Pacto Andino, de que o Brasil não faz parte;

estilo de comportamento diplomático que caracteriza o Itamaraty e que é, como todo estilo, expressão de uma visão de mundo.” (LAFER, 2004:21). Importante mencionar que a interpretação do autor sobre o Itamaraty foi sistematizada em textos da década de 1980 antes, portanto, de sua vinculação institucional ao MRE, como ministro (1992 e 2001-2002). Sobre o papel do Itamaraty, ver também MELLO (2000:58-65).

- 5) No contexto do pragmatismo responsável e da crise do petróleo, ter boas relações com os latino americanos é uma prioridade para a qual o TCA pode contribuir.
- 6) Apesar de não se concordar com a atribuição de desígnios expansionistas ou sub imperialistas, é possível identificar a pretensão de o Brasil construir uma liderança na América do Sul;
- 7) Do ponto de vista internacional, o objetivo é afastar as críticas e pretensões de interferência que visem a região amazônica;
- 8) Pode-se pensar também na criação de mecanismos que possam vir a ser utilizados no tratamento cooperativo dos problemas e desafios amazônicos.
- 9) Por fim, consagra-se a divisão da política externa regional em duas: a platina e a Amazônica.

CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DO TCA

Assinado no dia 3 de julho de 1978, o TCA só entrou em vigor dois anos depois, no dia 2 de agosto de 1980, quando a Venezuela fez o depósito de sua ratificação⁷⁰. No Brasil, o texto do Tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional ainda em 1978, com o decreto legislativo 69. Sua incorporação ao ordenamento nacional, no entanto, só foi concretizada por meio do decreto 85.050, promulgado no dia 18 de agosto de 1980.

Este capítulo pretende avaliar qual é a importância do Tratado nas diferentes fases da política externa brasileira, procurando a partir daí explicar as transformações do próprio TCA. Como visto no capítulo anterior, os estudiosos do Tratado, em geral, tratam de sua história como uma evolução institucional, ou seja, como um aprimoramento do mecanismo de cooperação e promoção dos objetivos expressos. Dessa forma, a caracterização das fases não muda muito de uma análise para outra, que podem ser sintetizadas na tabela seguinte:

Autores		Román (1998)	Quiroga (2003)	Torrecuso (2005)	Comision Amazonica De Desarrollo Y Medio Ambiente (1994)
I	Início, negociação, assinatura e ratificação (1977-1980)	Defensiva-protetionista (1978-1989)	Defesa da soberania e inoperância (1978-1986/88)	Consolidação da vontade política (1978-1990)	
II	Consolidação política e diplomática (1980-1989)	Impulso e fortalecimento político (1989-1994)	Preocupação com o desenvolvimento sustentável e formulação de projetos (1989-1998)	Efetivação dos compromissos por programas e projetos (1990-)	

⁷⁰ Pode-se já notar um dado interessante: a negociação do tratado entre os países signatários demorou menos do que a ratificação do texto, por exemplo, no âmbito interno da Venezuela.

Fases	<i>III</i>	Reinício institucional e organizacional (1989-1991)	Maturação institucional (1994-2002)	Transformação em organização internacional e novas perspectivas de cooperação (1998-)	
	<i>IV</i>	Elaboração de projetos e Grande Plano de Ação (1992-)			

Como se percebe, os autores citados distinguem um momento de consolidação do Pacto como espaço de articulação política (a defesa da soberania entraria neste ponto, como reflexo de uma conjuntura específica), e outro de maior efetividade. Essa separação cumpre a função de atribuir uma conotação positiva à primeira década de pouca expressividade do mecanismo cooperativo- como um processo de amadurecimento gradual, cujo fim seria um aprimoramento dos objetivos expressos- essencialmente cooperação para o desenvolvimento da Amazônia. Isso não é o mesmo que dizer que tal fim seria atingido necessariamente, ou facilmente. A história do Tratado mostraria, para os autores, percalços que se antepõem e dificultam a consecução dos objetivos iniciais.

Neste capítulo se pretende, dada a vinculação que se faz do TCA com a política externa brasileira, mostrar como a própria natureza do mecanismo é alterada ao longo do tempo, e junto com a natureza, a sua finalidade. Por isto a tentativa de elencar fatos selecionados da atuação externa do país: para mostrar como eles condicionam as diferentes etapas do Tratado.

3.1 - DÉCADA DE 1980- OS DIFÍCEIS ANOS INICIAIS

O TCA entra em vigor durante o governo Figueiredo (1979-1985). Neste período o sentido geral do pragmatismo responsável se mantém, apenas com o aprofundamento de algumas tendências como a diversificação dos parceiros internacionais.

A política externa do governo Figueiredo⁷¹ não apresenta grandes rupturas com a linha de Geisel. Mas essa continuidade se dá em um contexto completamente adverso, tanto do ponto de vista interno quanto internacional. A crise econômica global, derivada principalmente do segundo choque do petróleo (1979), marcava a grande diferença. Também internamente a economia dá sinais claros de desgaste, e a sustentação política do regime se torna cada vez mais difícil, com o progressivo fortalecimento das oposições e o aumento da mobilização social. Em 1981 a situação externa se agrava com o abrupto aumento dos juros pelo governo dos EUA, o maior credor dos países latino americanos. Os países desenvolvidos adotam em geral uma posição mais protecionista.

Em razão desses fatores, a continuidade da política externa exige algumas adaptações. O rótulo de “pragmatismo responsável” é substituído pelo de “universalismo”, que enfatiza sua postura terceiro-mundista e a participação ativa em fóruns multilaterais, como as reuniões da UNCTAD, do grupo dos 77, da Assembléia geral da ONU e do GATT. A mudança não é apenas nominal. Além de acentuar algumas tendências surgidas na gestão de Azeredo da Silveira, o universalismo parte da pressuposto inevitável de que o país tinha meios limitados⁷² para sua atuação internacional, restando a alternativa de se juntar com os demais prejudicados pela ordem internacional para reivindicar sua alteração. No caso do Brasil, a alternativa se reflete na prioridade conferida à América Latina, expressa no discurso de Figueiredo ao congresso, em 1980:

“O Brasil assume integralmente a sua condição de país latino- americano. Acredita que, em conjunto, as nações latino americanas devem buscar as mais aperfeiçoadas formas de integração regional, que permitam, não só

⁷¹ Sobre a política externa do período ver Mello (2000:24-27), BUENO & CERVO (2002:427-439) e VIZENTINI (1998 e 2003)

⁷² Importante esclarecer que a constatação da escassez de meios e recursos é constante na história da política exterior do Brasil. No entanto, o que se pondera aqui é que, até o governo Geisel, ainda havia uma perspectiva de se conseguir esses meios, de o país conquistar uma posição de maior destaque no plano internacional. A partir de Figueiredo a estratégia do país parece partir da consciência de que é preciso lutar por mudanças profundas na estrutura internacional, não sendo mais possível se vislumbrar um êxito na estrutura existente.

acelerar o desenvolvimento e o intercâmbio entre elas, com realismo e a atenção às potencialidades e necessidades de cada país, senão também que lhes facilite presença mais homogênea nas negociações econômicas com os países desenvolvidos” (Apud VIZENTINI, 1998: 276).

Segundo Vizentini (op. cit: 277, 293-294), a prioridade à América Latina deixou pela primeira vez o plano retórico. Contribuíram para este cenário o abalo no relacionamento com os EUA, que adotaram uma postura mais agressiva, e a retomada do plano de integração econômica regional, com a substituição, em 1980, da ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio) pela ALADI (Associação Latino Americana de Integração).

Merece destaque também, na gestão de Saraiva Guerreiro, a resolução dos desentendimentos com a Argentina, na questão de Itaipu, ainda em 1979. As relações com o vizinho do Conesul ganham novo impulso em 1982, com a posição do Brasil na guerra das Malvinas, que envolveu um apoio de fato apesar de uma neutralidade formal⁷³.

No norte da América do Sul o multilateralismo que marcou o período não foi reproduzido. As relações com Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Suriname e Guiana foram basicamente bilaterais, por meio da criação de comissões bilaterais, visitas oficiais e tratados de amizade e cooperação. Dentre esses países, a Venezuela merece destaque pela importância conferida pelo Brasil às relações bilaterais⁷⁴.

Cervo (2001: 257-275) argumenta que a década de 1980 foi marcada pela construção de eixos bilaterais na América do Sul⁷⁵, do Brasil com a Argentina e a

⁷³ Embora a literatura a respeito da posição brasileira na guerra não seja consensual, o fato de o Brasil ter fornecido equipamentos contribuiu com a melhoria de sua imagem perante a Argentina.

⁷⁴ A Venezuela também estabeleceu o Brasil como uma das prioridades de sua política externa, no início dos anos 1980, ao lado da questão do Essequibo (com a Guiana), do apoio à Argentina na guerra das Malvinas, do distanciamento dos EUA e da permanente atenção ao Caribe e à América Central (CERVO,2001:266).

⁷⁵ O que significa que, pela visão de Cervo, o multilateralismo da política externa de Figueiredo aplicar-se mais às relações extra regionais do que àquelas regionais.

Venezuela. Se no caso da Argentina o governo Figueiredo apenas retirou os entraves que propiciariam ao governo seguinte conduzir o processo de efetiva aproximação, já com a Venezuela esta aproximação inicia-se ainda no período de Geisel, e se confunde justamente com a negociação e implementação do TCA. Em 1981 a aproximação diplomática está consolidada (op.cit.: 265). Na primeira metade dessa década, no entanto, e apesar dos esforços em sentido contrário, o comércio bilateral caiu de 1 bilhão e 440 milhões de dólares, em 1982, para 440 milhões de dólares, em 1986. Houve em 1987 uma tentativa, pelo “Compromisso de Caracas” de retomar o processo de integração, mas que não gerou os resultados pretendidos.

Portanto, o primeiro ponto a ser destacado é que o impulso inicial de aproximação com a Venezuela, devido às negociações que culminaram com a assinatura do TCA, não se desenvolveu, ao contrário do que ocorreu com a Argentina. No caso da Venezuela, apesar da importância do estreitamento das relações, este não era o foco prioritário de cada um. Para o Brasil, havia a questão da estrutura econômica global (materializada no problema da dívida externa), a transição política interna e alteração no padrão de relacionamento com a Argentina. Já a Venezuela preocupava-se com os EUA e sua projeção na América Central, tendo no Grupo de Contadora, criado em 1983 com México, Colômbia e Panamá, o espaço para articular posições latino americanas no tratamento da crise centro americana⁷⁶.

Em suma, as negociações para assinatura do TCA contribuíram efetivamente com a diminuição de receios com relação ao Brasil – em especial nos casos de Peru e Venezuela. Mas a entrada em vigor do tratado, em 1980, não produziu uma ação conjunta e multilateral, muito menos ganhos concretos em parcerias ou projetos comuns.

⁷⁶ Em 1985 o Brasil adere ao Grupo de Apoio (Argentina, Uruguai e Peru) e este se vincula ao Grupo de Contadora.

A prioridade da política externa do período era notadamente econômica, em especial o problema da dívida. E a cooperação com os países amazônicos, bem como os temas específicos da Amazônia não estavam no topo da agenda externa brasileira. O maior interesse nos países signatários referia-se a um possível abastecimento energético, o que poderia ser feito de forma bilateral, e sem recurso ao TCA, que não previa qualquer intercâmbio econômico desta natureza.

A situação política interna de alguns países, bem como disputas regionais eram outros fatores a justificar o pequeno empenho na efetivação do TCA. Em 1981 há um confronto militar entre Peru e Equador, e o Brasil tem papel relevante na condução das negociações de paz. No mesmo ano há um golpe no Suriname, e a maior preocupação da diplomacia brasileira refere-se à possível aproximação deste país com Cuba⁷⁷. Também o possível perfil “esquerdista” do governo boliviano era motivo de atenção por parte do governo brasileiro. Em síntese, a importância maior dos países que dividem com o Brasil a Amazônia diz respeito à recursos naturais e energéticos e considerações relativas a segurança. Nem um nem outro assunto estão no âmbito do TCA, o que torna simples compreender porque o acordo foi basicamente inoperante até o final da década de 1980, como reconhece a própria literatura oficial sobre o Tratado.

Os anos iniciais do TCA então, são marcados pela marginalidade que representam, para a política externa brasileira do momento, o tema amazônico bem como o da cooperação multilateral não econômica. As duas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores (instância máxima do TCA) que ocorreram durante o governo Figueiredo, em 1980 e 1983, e a única reunião do Conselho de Cooperação Amazônica (1983) foram basicamente protocolares, com declarações que meramente reafirmam as intenções do Tratado e apontam a necessidade de se estudarem melhoramentos institucionais e alternativas

⁷⁷ Cf., por exemplo, MIYAMOTO (2000: 454)

financeiras⁷⁸ para bancar os possíveis projetos que possam vir a surgir. Mas dessas declarações de intenções nada de concreto se sucedeu.

O governo Sarney (1985-1989) inicia como uma ruptura da linha de política externa, tendo como chanceler Olavo Setúbal, que preconizava uma reaproximação com os EUA e afastamento do Terceiro Mundo. Mas, depois de 11 meses, o ministro, em incompatibilidade com o Itamaraty, é substituído por Abreu Sodré, que retoma, externamente, as mesmas linhas de Figueiredo, mas tem como destaque os protocolos de entendimento com a Argentina⁷⁹. O processo de entrosamento com o vizinho platino é a característica mais importante da política externa do governo Sarney, já que, além de ser a prioridade do período, é o antecedente direto do principal assunto externo brasileiro a partir da década de 1990: o Mercosul. Em relação à América Latina há uma aproximação significativa, mais privilegiando a característica terceiro-mundista do que em atenção a qualquer especificidade local. As relações externas do país continuam a se universalizar, tendo como exceção à continuidade o reatamento das relações com Cuba (1986), reflexo de uma mudança bastante significativa para o processo de aproximação da América Latina: o fim dos regimes militares.

O ativismo em fóruns multilaterais aumenta, juntamente com o tom combativo do discurso em favor do Terceiro Mundo. O tom agora é de cobrança da responsabilidade dos países ricos pelo subdesenvolvimento, principalmente em razão do protecionismo, e em razão disto da necessidade dos desenvolvidos fornecerem recursos para amenizar os problemas, bem como consentirem numa alteração do padrão de relacionamento econômico internacional.

A postura de confronto do Brasil com os países desenvolvidos vai aumentar na final da década de 1980. Em 1987 o país decreta a moratória de sua dívida, e, a partir de 1988, a Amazônia e a questão ambiental voltam com força

⁷⁸ Importante notar que o assunto aparece mas não há qualquer menção a ajuda externa, ou seja, são os próprios signatários que devem encontrar meios de financiar os projetos comuns.

⁷⁹ Ver Lafer (2004: 102-105) e Mello (2000: 50-57)

para o centro do debate mundial, resultando num aumento significativo das pressões internacionais sobre o governo brasileiro, entre os anos de 1988 a 1993⁸⁰. A discussão centrava-se no tema ambiental e nos direitos humanos (especialmente das populações indígenas).

O marco inicial da grande pressão é o assassinato do ambientalista Chico Mendes, em 1988⁸¹. Em 1989, o tema dos povos indígenas se fortalece no plano internacional. O líder Ianomâmi Davi Kopennawa foi contemplado com o Prêmio Global 500 da ONU e depois convidado a viajar pela Europa. No mesmo ano vários líderes indígenas visitam os EUA. Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas intensificam suas campanhas sobre a Amazônia brasileira.

A pressão internacional e a reação brasileira vão levar a uma certa revitalização do TCA, no sentido de retomá-lo enquanto instância de articulação. Portanto, a década de 1980 mostra que o Tratado, após assinado, ficou como um instrumento desvalorizado até que fosse considerado útil, no final da década. Ou seja, um instrumento que não teria um valor em si, mas sim seu valor condicionado à utilidade de acordo com o momento da política externa brasileira. Essa trajetória pode ser ilustrada pelo desenrolar das reuniões no âmbito do Tratado.

⁸⁰ Miyamoto aponta esta pressão: "Apontado como vilão pela comunidade internacional, em função das queimadas da floresta amazônica, o Brasil dedicou-se a tratar o tema de maneira mais agressiva do que até então o fizera, passando da defensiva à ofensiva. No governo Sarney, por exemplo, o país reagiu de maneira hostil às denúncias de que era o responsável pelo aquecimento global da atmosfera, pelo efeito estufa e, portanto, pelo derretimento das calotas geladas. Apresentando dados, tanto os setores civis, quanto o ex-ministro Leônidas Pires Gonçalves culpavam os países industrializados como os grandes responsáveis pelo efeito estufa e pelas demais conseqüências, seja pela superindustrialização, pelo consumo elevado de combustíveis fósseis, seja pela utilização do clorofluorcarboneto (CFC) e de outros produtos, com os quais o país contribuía de maneira muito reduzida". (MIYAMOTO, 2000: 456,457). BENTES afirma que "A ênfase nas florestas tropicais transformou os países do cone sul nos grandes vilões ambientalistas, o Brasil em particular. Em 1990, o World Resources Institute (WRI), United Nations Development Programme (UNDP) e United Nations Environment Programme (Unep) usaram metodologia extremamente prejudicial ao Brasil para definir as fontes e os países responsáveis pelo aquecimento da Terra..."(2005: 230)

⁸¹ Para se ilustrar o impacto desse fato na comunidade internacional basta citar que, 17 anos depois, um editorial do jornal norte americano New York Times faz menção ao assassinato de Chico Mendes (editorial de 31/05/05)

Como visto no capítulo anterior, na década de 1980 ocorreram três Reuniões de Ministros das Relações Exteriores (1980, 1983, 1989) e três reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica (1983, 1986, 1988). Nesses encontros não houve avanços significativos a merecerem destaque. O conteúdo principal das reuniões era uma busca por esclarecer e precisar os objetivos do Tratado, bem como estabelecer regras de procedimentos (criar e aprovar estatutos e regulamentos, definir competências, organizar a condução dos trabalhos etc) e criar regularidades diplomáticas. Além disso, todas as declarações reforçavam o espírito e os princípios que inspiraram a proposição e criação do TCA, principalmente a de que os signatários não aceitam qualquer ingerência internacional na região.

No final dessa década o TCA ganhou um maior impulso. Ocorreu a primeira reunião dos presidentes (1989), e foram criadas quatro comissões especiais: Ciência e Tecnologia (1988), Saúde (1988), Meio Ambiente (1989) e Assuntos Indígenas (1989). Tais acontecimentos demonstram uma renovação na disposição dos signatários em articular as posições relativas à Amazônia. O encontro presidencial revela ainda uma postura terceiro-mundista, ou seja, um discurso combativo e articulado em prol do direito ao desenvolvimento e na cobrança de uma contribuição mais efetiva dos países mais ricos na garantia desse direito, como fica explícito pelos itens 4 e 8 da 1ª. Reunião de Manaus⁸²:

“4. REAFIRMAMOS el derecho soberano de cada país de administrar libremente sus recursos naturales teniendo presente la necesidad de promover el desarrollo económico-social de su pueblo y la adecuada conservación del medio ambiente. En el ejercicio de la responsabilidad soberana de definir las mejores formas de aprovechar y conservar estas riquezas complementando nuestros esfuerzos nacionales y la cooperación entre nuestros países manifestamos nuestra disposición de acoger la cooperación de países de otras regiones del mundo y de organismos internacionales que puedan contribuir a la puesta en marcha de los

⁸² Declaração final da I Reunião dos Presidentes dos países do TCA. Disponível em www.otca.org.br.

proyectos y programas nacionales y regionales que decidamos adoptar libremente y sin imposiciones externas, de acuerdo con las prioridades de nuestros gobiernos.

(...)

8. RESALTAMOS la necesidad que las preocupaciones expresadas en los países altamente desarrollados en relación con la conservación del medio ambiente amazónico se traduzcan en medidas de cooperación en los planos financiero y tecnológico. Propugnamos el establecimiento de nuevos flujos de recursos, en términos adicionales y concesionales, para proyectos dirigidos hacia la protección ambiental en nuestros países, incluyendo la investigación científica pura y aplicada, y objetamos los intentos de imponer condiciones a la asignación de fondos internacionales para el desarrollo. Esperamos ver la creación de condiciones que permitan el libre acceso al conocimiento científico y a las tecnologías no contaminantes o destinadas a la preservación ambiental, y rechazamos las tentativas de obtener lucro comercial invocando legítimas preocupaciones ecológicas. Este enfoque se fundamenta, sobre todo, en el hecho que la principal causa del deterioro del medio ambiente a nivel mundial son los modelos de industrialización y consumo, así como el desperdicio en los países desarrollado.”

Mas a revitalização, sendo antes de mais nada reflexo de uma mudança tática na política externa brasileira, tinha outras dificuldades que não apenas a decisão de fazer uso ou não do instrumento criado.

- PRIORIDADE DIPLOMÁTICA À ARGENTINA

Em primeiro lugar, como já se disse, mesmo com fatores que levaram a uma maior atenção reservada à Amazônia, em especial a pressão internacional, um dado básico não foi alterado: o alvo prioritário da política externa do país era o processo de integração com a Argentina. Indicador claro disso é a assinatura, em 1988, pelos dois países, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, estabelecendo um prazo de 10 anos para a criação de um

mercado comum. Este Tratado foi na verdade o ápice de um conjunto de encontros, acordos e protocolos realizados desde 1986.

Mais uma vez a bacia platina é priorizada à amazônica, do ponto de vista das relações internacionais do país. É possível notar já um importante fator que dificulta o equacionamento eficaz do problema amazônico: a desarticulação entre a formulação da política de defesa e da política diplomática. Em termos de defesa, a Amazônia passa a ser prioridade na década de 1980, enquanto em termos diplomáticos é a bacia platina que recebe a maior atenção nesse período.

Miyamoto (2000: 449-446) mostra claramente que a Amazônia, na década de 1980, passa a ser a principal preocupação da política de defesa. E o autor coloca o TCA dentro deste mesmo contexto de priorização. Por isso afirma que

“O Tratado de Cooperação Amazônica, diante das dificuldades financeiras enfrentadas por seus membros, não conseguiu seguir adiante, sequer fez as reuniões programadas, muito menos adquiriu capacidade de proteger a região. Foi nesse contexto, dada a inoperância do TCA, que se criou um projeto de ocupação da região amazônica, sob a designação de Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas, mais conhecido como Projeto Calha Norte”(op. cit.: 455)

Mas o TCA, da forma como foi assinado pelas partes, não é um instrumento atrelado à política de defesa. Portanto, nem se tivesse sido “operante” teria adquirido “capacidade de proteger a região”. Nesse sentido, embora outros autores⁸³ também considerem o Calha Norte como uma resposta ao fracasso do TCA, é preciso ponderar que, primeiro, a idéia de fracasso deve ser relativizada, matizada, de acordo com o conjunto dos objetivos para os quais foi proposto e, segundo, que o TCA não abarcou a idéia de defesa no seu formato final. Calha Norte e TCA, embora evidentemente relacionados, e com

⁸³ MATTOS (1990, 11,115), CAVAGNARI (2002:20) e CERVO (2001b:9) também consideram o Calha Norte como uma alternativa unilateral ao TCA.

pontos em comum (como o desenvolvimento da Amazônia), dizem respeito a assuntos distintos⁸⁴. A distinção parece importante para mostrar que se, por um lado- o da defesa, a Amazônia e a região Norte tornam-se prioritárias, do ponto de vista diplomático o mesmo não ocorre, continuando a Argentina a ser o assunto principal. Daí o fenômeno (de alteração de prioridades) analisado por Miyamoto⁸⁵ não ser extensivo ao campo diplomático⁸⁶.

Em suma, a implementação do TCA não contribuiu para balancear o desequilíbrio que marca a política externa brasileira: o contraste de importância entre a Bacia Platina e a Bacia Amazônica.

- AUSÊNCIA DO TEMA “DEFESA”

Outra dificuldade, correlata à primeira, é o fato de a exclusão da defesa do âmbito de abrangência do TCA dificultar a consecução de um dos principais objetivos da formulação do Tratado: afastar as pretensões de ingerência externa nos assuntos amazônicos. Justamente porque na década de 1980 a crescente relevância do narcotráfico na agenda norte americana eleva a segurança a um nível de prioridade estratégica e, portanto, abre possíveis vias de interferência nos assuntos amazônicos.

⁸⁴ O próprio autor esclarece que “a questão amazônica passou, portanto, a ser o alvo principal da atuação brasileira **no que diz respeito à segurança**” (op. cit.: 457- grifo meu). E, no início do texto, chama a atenção para a distinção: “... em termos da atuação do país nos cenários regional e internacional, pelo menos dois *loci* de decisão eram significativos: o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas, estas últimas representadas principalmente pelo Conselho de Segurança Nacional, através da Secretaria Geral. Em tópicos que diziam respeito às negociações políticas com outros países, nos planos bilateral e multilateral, o Itamaraty sempre detinha maior capacidade de decisão. O mesmo, todavia, não se pode afirmar quando algum item relativo à sobrevivência das instituições e da defesa das fronteiras estava de alguma forma em jogo. Assim, quando as duas instâncias tinham perspectivas diferentes, prevalecia rotineiramente a visão militar.” (op.cit.:443).

⁸⁵ Sobre a política de segurança voltada para a Amazônia, ver também COSTA E SILVA (2004).

⁸⁶ Independente das razões da dissonância, que não são o objeto de discussão deste trabalho, o importante é perceber que a desarticulação das políticas setoriais pode indicar por si só um problema.

Assim, a coordenação dos países signatários ficou prejudicada pela ação unilateral com vistas à defesa, como são os casos do projeto Calha Norte, na década de 1980 e o SIPAM/SIVAM, na década de 1990⁸⁷.

- TRANSIÇÕES POLÍTICAS INTERNAS E CRISE DA DÍVIDA EXTERNA

Não bastassem as dificuldades intrínsecas da proposta, deve-se ressaltar que o principal constrangimento para o país e a política externa em geral, afetava também diretamente o TCA, que entrou em vigor em um contexto bastante problemático: a década de 1980. A exemplo do Brasil, toda a América Latina encontrou, nesta época, sérias dificuldades internas e também em suas relações externas. Do ponto de vista nacional, merece destaque a transição política, de regimes militares e ditatoriais para regimes democráticos. Evidentemente, tal reordenamento político demandou uma parte significativa dos esforços governamentais, e levaram à tendência de preocupação dos países com seus próprios problemas internos.

Pode-se ilustrar com o caso brasileiro:

“O último governo militar, com João Figueiredo, marcado por vários atentados terroristas, como os efetuados contra o Centro de Convenções Rio Centro e a Organização (sic) dos Advogados do Brasil (OAB), foi de normalização institucional, com o fim dos atos institucionais, com a reformulação do sistema partidário, com a anistia, com as eleições diretas para governador em 1982, e que desembocou, posteriormente, em 1985, na eleição indireta de Tancredo Neves, um civil à Presidência da República, para a etapa de transição.” (MIYAMOTO, 2000:442, 443).

Não se pode deixar de citar, ainda no exemplo do caso brasileiro, a mobilização dos grupos sociais em torno da idéia de uma assembléia constituinte,

⁸⁷ A partir da década de 1990 a pressão internacional por questões ecológicas e indígenas diminuiu, mas o problema do narcotráfico continua a ser um sério foco de preocupação internacional sobre a Amazônia, principalmente para os EUA- o que pode ser ilustrado pelo Plano Colômbia, de agosto de 2000. Assim, a Amazônia continua nos anos 1990 e 2000 a ser prioritária nos planos brasileiros de defesa (o que pode ser comprovado pela existência do Sipam/Sivam e consta no documento Política de Defesa Nacional – ver Miyamoto op. cit).

que esteve presente desde os primeiros anos da década de 1980⁸⁸ e também a grande campanha pelas eleições diretas, em 1985. E, mesmo após reestabelecimento dos procedimentos democráticos, o primeiro governo eleito pelo voto direto esteve longe da estabilidade. Fernando Collor de Melo (1990-1992) teve sérios problemas em seu mandato, suficientes para derrubá-lo do cargo, assumindo seu vice Itamar Franco.

Outro fator determinante da conjuntura latino americana na década de 1980 é a crise da dívida externa. Os grandes projetos desenvolvimentistas tiveram um alto custo, e foram financiados por empréstimos com taxas de juros flutuantes. Com a política de Reagan⁸⁹ de elevar a taxa de juros, a dívida multiplicou-se drasticamente. “Por volta de 1989, o total da dívida latino-americana já alcançava 420 bilhões de dólares e somente o serviço da dívida, já tinha transferido para o exterior 150 bilhões de dólares entre 1982-1987. Cerca de 40% dos ganhos latino-americanos no comércio exterior se destinavam ao serviço da dívida, isto é, ao manter o principal da dívida nos patamares atuais. Ocorrendo exatamente num momento em que declinavam os preços dos produtos de exportação da região e caíam as taxas de investimento produtivo, o crescimento astronômico da dívida passou a constituir um dos mais graves elementos de perturbação social do continente.” (MOURA, 1992: 136,137)

A grave situação econômica também levou os países a voltarem-se para seus problemas internos, além de ter gerado um certo questionamento sobre a utilidade de articulação entre parceiros enfraquecidos e com economias bastante parecidas. O que os latino-americanos precisavam de fato era de um apoio substancial dos países desenvolvidos, notadamente dos maiores credores. Portanto, a aproximação entre os vizinhos latino-americanos visava aumentar as chances de serem ouvidos no concerto mundial, mais do que, por soma de esforços, resolver as questões internas. Isso quer dizer que a associação regional

⁸⁸ Raymundo Faoro (1985: 10) remete as origens das discussões sobre a Constituinte ao ano de 1974. Mas não há dúvidas de que é dez anos depois que a pauta se torna prioritária.

⁸⁹ Tenha-se em vista que os EUA eram o maior credor dos países latino americanos.

tinha objetivos extra regionais: era a formação de um coro para falar mais alto, mais não de um mutirão para arrumar a desordem.

Os signatários do TCA não fugiam à regra (como se pode perceber pela tabela abaixo). Com o enorme peso da dívida externa e dos juros sobre as economias desses países, é compreensível que não haja recursos para o investimento na pesquisa e no desenvolvimento da Amazônia, nem em nível nacional, nem em projetos de cooperação internacional.

DÍVIDA DE ALGUNS SIGNATÁRIOS DO TCA EM 1987

Países	Dívida (em bilhões de US\$)	% da dívida sobre o PIB
Brasil	115	40,8
Venezuela	34,9	96,9
Colômbia	15,4	45,5
Peru	14,7	44,3
Bolívia	6,2	107,1

* Fonte: Fernando Henrique Cardoso Apud Cervo (Bueno & Cervo, 2002:439)

Há autores, inclusive, que levantam a hipótese de que a abertura política dos anos 1980, feita no contexto de crise econômica, viria acompanhada de uma diminuição do ímpeto integracionista:

“Em meados dos anos 80, ao mesmo tempo em que a democratização fazia grandes progressos no continente, a marcha do processo integracionista na América Latina parecia não conseguir superar a dimensão da retórica bem intencionada. Num mundo em acelerada transformação econômica e tecnológica, os países membros da ALADI

passavam por uma severa crise de ajustamento externo, o que induzia políticas de cunho protecionista e a redução sensível do comércio intra-regional. Na realidade, pode-se afirmar, hoje, que naquele momento desenvolvia-se uma sutil, algumas vezes explícita, oposição ao aprofundamento dos mecanismos de natureza multilateral regional. A necessidade premente de buscar divisas fortes lançava a segundo plano compromissos idealistas contraídos no começo da década. Em suma, o continente, ainda apegado ao modelo de substituição de importações, parecia continuar seu caminho na contramão das tendências mundiais” (BARBOSA & CÉSAR, 1994: 292)

Há que se destacar que a frase acima refere-se a projetos de cooperação multilateral regional, ou seja, não inclui o movimento substancial de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina, na década de 1980. Mas ela reproduz uma dificuldade real de os países latino americanos levarem à frente projetos concretos de aproximação multilateral (o que inclui o TCA), de modo que os enfáticos discursos de cooperação e união (como aqueles que povoarão as reuniões do Tratado, notadamente as do fim da década) não conseguem superar a retórica, já que de fato a principal atenção estava voltada para os problemas internos de cada país.

Na década de 1980, portanto, o instrumento criado em 1978 não representou maiores frutos para a política externa brasileira, a não ser aqueles já colhidos no momento da negociação e assinatura, como uma melhora substancial na percepção que os vizinhos amazônicos tinham do país. A ausência de um maior interesse por parte do país no TCA (pelas razões já expostas) foi o grande responsável pela inércia em que o Tratado permaneceu na maior parte da década. Mas mesmo no final da década, quando por razões especiais o Brasil vê uma possível utilidade em reavivar o mecanismo cooperativo, e apesar de conseguir lhe imprimir um novo impulso, vai se deparar com dificuldades que são próprias de qualquer esquema de cooperação, somados a outras específicas do TCA. No período que vai de 1989 a 1994, essas dificuldades tornam-se evidentes ao mesmo tempo em que há um esforço de investimento no Tratado.

3.2 - TRANSIÇÃO PARA A P.E.B. E PARA O TCA (1989-1994)

A partir dos últimos anos da década de 1980 mudanças profundas irão trazer enormes implicações para a política externa brasileira e também para o Tratado de Cooperação Amazônica- bem como para todo o cenário mundial.

No âmbito do TCA, o período marca o início de uma revitalização, impulsionado pela 1^a. reunião de presidentes, em 1989. Com a renovação há também uma significativa mudança no sentido geral dos discursos, que reflete o perfil da política externa do Brasil: os signatários deixam de simplesmente rechaçar a interferência externa em assuntos amazônicos. Além de fazerem isso, apresentam uma postura de cobrança dos países desenvolvidos, tentando consolidar a tese de que era sua a responsabilidade pelos sérios problemas ambientais do planeta e que, por isso, tinham a obrigação de contribuir financeiramente com os projetos dos países menos desenvolvidos.

Toda a discussão sobre a necessidade de mudança da estrutura econômica global, defendida pelo Brasil nos anos 1980 nos diversos fóruns multilaterais de que participou, vai ser apropriada, em razão da importância que o tema ambiental ganha na pauta global, pelas reuniões do TCA, que terá, até 1992, o momento de maior inclinação política de sua história. Nesses mesmos anos de reconstrução serão identificados alguns problemas estruturais do acordo, e cujas soluções adotadas representarão justamente a passagem para a fase posterior do Tratado. Tal identificação levará o Brasil a propor, em 1993, uma substantiva alteração institucional no TCA, que marcará o início de uma nova fase.

A política externa brasileira também passará, neste período, por um momento de transição. Com novos elementos, ela irá mesclar resquícios do perfil anterior, manifestos justamente no debate sobre a questão ambiental, onde o país terá um protagonismo na defesa das teses preocupadas em aliar a questão ambiental com o problema do desenvolvimento (que foi a questão chave da política externa brasileira desde os anos 1930), ao mesmo tempo em que procura

responder às críticas recebidas- tal processo terá seu ápice na organização e realização da ECO 92⁹⁰.

No mesmo ano de 1992 será lançada a Iniciativa Amazônica, pelo governo Itamar Franco. Esta proposta fará a ponte com a nova prioridade da política externa brasileira: a regionalização e a eleição da América do Sul como a plataforma fundamental da inserção internacional do país. Esse novo perfil se traduzirá na rápida substituição do projeto da Iniciativa Amazônica pelo da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul Americana). Portanto, a Iniciativa Amazônica apresenta elementos da política externa dos anos 1980, que a antecedeu, com aquele da política externa que o sucederá.

E toda a transição será marcada, além dos elementos de continuidade, por mudanças bruscas do cenário interno, regional e internacional, que condicionarão o surgimento de novas características da política externa brasileira e do Tratado de Cooperação Amazônica.

O cenário internacional vai apresentar, no período, mudanças estruturais profundas, com o desmoronamento da União Soviética e o encerramento definitivo da Guerra Fria, simbolicamente representados pela queda do muro de Berlim, em 1989. A partir deste fato (cuja totalidade dos efeitos ultrapassa em muito o objeto de discussão deste trabalho), os EUA passarão por uma redefinição do seu papel no mundo⁹¹.

⁹⁰ “Existe a possibilidade desse processo de construção de uma nova ordem em novos mecanismos de cooperação, e o conceito de desenvolvimento sustentável, tal como foi consagrado na Conferência do Rio, representa esse tipo de construção coletiva, baseada na cooperação. Através dele, reintroduziu-se com toda ênfase necessária o tema do desenvolvimento no debate internacional, agregando-lhe a dimensão ambiental” (LAFER, 1994: 34).

⁹¹ Tal redefinição enseja uma discussão, não restrita à academia, sobre a existência de uma Nova Ordem Internacional, “proclamada” por George Bush em 1990.

Tal redimensionamento do papel norte americano vai ter algumas implicações diretas para a compreensão da política externa brasileira a partir dos anos 1990⁹²:

A primeira diz respeito a um aspecto ideológico/valorativo⁹³. O fim da URSS cria, ao menos num momento inicial, a percepção de que os EUA teriam saído vencedores da Guerra Fria. Este contexto vai se adequar perfeitamente à ascensão, no Brasil e na Argentina, de líderes propensos a uma aproximação com os EUA, numa tentativa de reedição do paradigma da “aliança especial”. Concretamente, as eleições de Menem e de Collor pautam-se em grande parte neste contexto, e reverterem uma posição de crítica e busca de autonomia com relação aos norte americanos por parte dos países latino americanos. Ao mesmo tempo, conduzem a uma maior liberalização na condução das relações econômicas externas⁹⁴.

A plataforma política de Collor, manifesta em expressões como “modernização”, “integração competitiva”, “credibilidade”, “ascenso ao primeiro mundo” (pelo contato e não pelo distanciamento), irá representar uma substancial alteração das perspectivas vigentes até então, e será incorporada pelos discursos diplomáticos⁹⁵. Importante notar, no entanto, que não havia uma plena sintonia entre o presidente, seu ministro das relações exteriores (Francisco Rezek) e o corpo diplomático do MRE⁹⁶. O Itamaraty, a partir dos anos 1990, irá

⁹² Ressalte-se que, quando se refere a implicações diretas, não se diz que esses fatores são determinantes, ou melhor, os únicos determinantes das mudanças que se procederão na política externa brasileira. Apenas definirão o contexto, e este contexto evidentemente é um dos fatores explicativos importantes, desde que ele vai produzir conseqüências relevantes para o Brasil e sua política externa.

⁹³ Maria Regina Soares de Lima (apud MELLO 2000: 81) acrescenta aos aspectos ideológicos, uma motivação pragmática para a reaproximação com os EUA.

⁹⁴ A qualificação da “liberalização” é importantíssima, pois refere-se especificamente à abertura do mercado brasileiro aos investimentos e produtos estrangeiros. No entanto, internamente a primeira medida do governo Collor é o bloqueio das poupanças, com o objetivo de conter o consumo e, assim, a inflação. Não é difícil perceber que esta medida não tem nada de liberal, e por isso são importantes as especificações.

⁹⁵ Ver, por exemplo, discurso de Collor na recepção do presidente da Colômbia, César Gaviria Trujillo, no dia 2/9/1991 (MELLO: 1991a: 102, 103)

⁹⁶ Segundo MELLO (2000: 83-98), o Itamaraty atuou, durante o governo Collor, na tentativa de tornar menos bruscas as mudanças na política externa, procurando manter alguns elementos de

dividir a tarefa de implementação da política externa com o próprio presidente e com outros ministérios (econômicos) e setores sociais, principalmente os empresariais. Essa ampliação deve-se principalmente ao processo de abertura econômica, e irá permanecer mesmo após a queda de Collor, de forma então que se constituirá num dos elementos marcantes da política externa a partir dos anos 1990⁹⁷.

É importante, no entanto, que se façam algumas ponderações. A primeira é que o projeto de liberalização não é construção absolutamente inovadora do governo de Fernando Collor de Mello. Na verdade, o ideário que vai marcar sua política econômica tem defensores no Brasil desde a década de 1950⁹⁸. Ou seja, o projeto desenvolvimentista desenvolveu-se predominando, até a década de 1980, sobre outro projeto, de caráter mais liberalizante. Na década de 1980, no entanto, há um progressivo esgotamento do modelo desenvolvimentista. A crise da dívida externa é o auge deste processo, e o fracasso dos planos dos economistas heterodoxos, no governo Sarney, marcam a passagem para um avanço substancial das idéias liberais no país⁹⁹. Portanto, o governo Collor marca o final dessa trajetória, de derrocada do modelo desenvolvimentista, que tinha na política externa um importante ponto de apoio. Daí que Batista (1993: 83-88), Cervo (2001: 279-301) e Vizentini (2003: 79-103) vão se referir ao caráter neoliberal da diplomacia a partir dos anos 1990.

Mas, como já foi mencionado acima, ainda durante o governo Collor houve aspectos de continuidade na política externa, manifestos especialmente nas questões ambiental e indígena. O primeiro ponto a se destacar é a

continuidade com o paradigma “universalista” anterior. Fazia isso ao mesmo tempo em que procurava preservar seu espaço institucional, por vezes ameaçado neste período.

⁹⁷ Cf LIMA (2000), que aponta, além da abertura econômica, a liberalização política como um dos fatores que levou a política externa a entrar no jogo do “conflito distributivo interno”, considerando os diversos (e divergentes) segmentos sociais.

⁹⁸ Se se tomam, por exemplo, os textos de Eugenio Gudín, podem-se encontrar as principais idéias que marcam o programa de Collor, como abertura do mercado nacional, a importância da competição internacional, os benefícios do capital estrangeiro, a diminuição dos gastos públicos, os malefícios da substituição de importações e a correspondente proteção das indústrias nacionais, o termo “modernização” etc.

⁹⁹ Sobre este processo de construção do predomínio do ideário liberalizante na década de 1980, ver COSTA (2003).

permanência de uma postura crítica por parte da comunidade internacional com relação ao Brasil, intensa desde 1988.

3.2.1 - NOVOS E ANTIGOS TEMAS: O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO CONCEITO ESTRATÉGICO

A partir de 1990 ganha destaque o tema da proteção do povo lanomami, que ocupa terras na fronteira do Brasil com a Venezuela¹⁰⁰. Em janeiro de 1991 o presidente visita o parque indígena do Xingu e homologa sua demarcação junto com a de outra área indígena. No discurso diz que "... a questão do índio é prioritária para o meu governo. Tenho pressa em resolvê-la." (MELLO, 1991: 48). A pressão internacional aumenta e culmina com a assinatura do decreto, promulgado pelo presidente Fernando Collor de Melo em 15 de novembro de 1991, que cria a reserva indígena dos lanomâmi¹⁰¹, de 10 milhões de hectares. O debate internacional sobre os lanomâmis cria diversas controvérsias no país, motivando críticas especialmente nos setores militares. Em 1993, já na gestão de Itamar Franco, o assunto volta novamente à tona, pela divulgação do assassinato de mais de 70 lanomâmis por garimpeiros da região de fronteira entre o Brasil e a Venezuela, provavelmente em julho.

A resposta do governo brasileiro se dá com a criação do Ministério Extraordinário para a Amazônia, para o qual convoca o então embaixador em Washington, Rubens Ricupero, diplomata que foi o negociador do TCA. Segundo ele, o ministério serviria não para executar, mas sim para coordenar as políticas para a Amazônia¹⁰². Também serviria para identificar as prioridades em cada área, que, a princípio, poderiam ser resumidas nas seguintes: "Na área indígena, por exemplo, é o término da demarcação. Na área ambiental, é a execução do projeto de preservação financiado pelo Grupo dos Sete (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Inglaterra, Canadá, Itália). Na área militar, o Projeto Calha

¹⁰⁰ No mesmo ano surge o problema de garimpeiros brasileiros que ocupam terras na Venezuela, e é constituída uma comissão mista para reafirmar os marcos da fronteira definida em 1859.

¹⁰¹ Em junho de 1991 o presidente da Venezuela, Carlos Andrés Peres, já havia determinado o espaço lanomami em seu país.

¹⁰² Função interna semelhante à que teria, no âmbito internacional, o TCA.

Norte, sob forma nova. **Na área internacional, será a revitalização do Tratado de Cooperação Amazônica**” (RICÚPERO, 1993- grifo meu).

Pode-se notar, antes de mais nada, a menção à “revitalização” do TCA, o que mostra que mesmo com o impulso das reuniões de presidentes, em 1993 o acordo ainda precisava ser “reerguido”. De qualquer modo, a menção, no rol de prioridades do ministério, mostra uma pretensão de se dar uma maior importância ao Tratado, indicando a revalorização por que ele passava no período.

Não só na questão indígena há ainda um certo “desconforto” nas relações entre o norte e o sul, a despeito de uma postura predominantemente de aliança com os EUA e o mundo desenvolvido. A discordância vai se manifestar especialmente nas discussões acerca do assunto ambiental.

Desde o início do governo Collor, o Brasil empenhou-se na organização da ECO 92. Em junho de 1990 é criada uma Comissão Interministerial do Meio Ambiente, para ajudar na preparação do evento e assessorar o presidente. Em julho, é feito um acordo com o Reino Unido para cooperação técnica em meio ambiente. Em agosto do mesmo ano ocorre a primeira reunião do comitê preparatório internacional, em Nairobi. Em todas as oportunidades, a diplomacia brasileira enfatiza a ligação entre os problemas ambientais e a pobreza, aproveitando para cobrar financiamentos, transferência de tecnologia etc.

Portanto, apesar do abandono do tom combativo do final da década de 1980, permanece, no início dos anos 1990, uma posição de reação às críticas, bem como a cobrança de um apoio substantivo ao processo de desenvolvimento. A articulação entre desenvolvimento e meio ambiente será um dos elementos que atrairá os esforços da diplomacia brasileira para o TCA, já que este acordo

multilateral, desde a sua criação em 1978, refere-se expressamente a essa articulação¹⁰³:

“Voltado para o desafio da proteção dos recursos ecológicos e da promoção do crescimento econômico, o TCA foi uma das primeiras expressões do conceito de desenvolvimento sustentável, depois encampada como eixo de referência das discussões ambientais internacionais, particularmente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a ‘Rio 92’ ”.
(CORRÊA, 1999)

A questão do desenvolvimento sustentável vai permitir, na verdade, além de garantir elementos de continuidade, uni-los ao novo perfil da política externa, na medida em que este volta-se aos “novos temas” (meio ambiente, direitos humanos, terrorismo, narcotráfico etc), objetivando sustentar e ampliar a credibilidade internacional do país. Celso Lafer, quando ministro, vai sintetizar essa fusão na idéia de que o desenvolvimento sustentável permitiria uma “relegitimação” do Sul (LAFER, 1992: 60, 61 e 1994:33). Ou seja, se juntam as idéias de credibilidade (legitimação) com a do Sul¹⁰⁴. Mas ainda na gestão de Francisco Rezek já se percebe essa posição¹⁰⁵, embora sem traduzi-la numa expressão. Na abertura da reunião regional preparatória da Eco 92, na cidade do México, em 5/3/1991, Rezek menciona, junto com os assuntos ecológicos, o problema das desigualdades, da dívida externa, da alta taxa dos juros internacionais e do protecionismo comercial do mundo industrializado. E acrescenta:

¹⁰³ “... Considerando que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente...” (TCA, 1978)

¹⁰⁴ “Esta tarefa [de relegitimação do Sul] parte do reconhecimento de que existe uma relação Norte- Sul e de que esta é e continuará a ser problemática enquanto os países subdesenvolvidos não estiverem plenamente incorporados, e de maneira satisfatória, aos fluxos dinâmicos da economia mundial, pois esta incorporação é um ingrediente básico para a estabilidade da ordem mundial”(LAFER, 1992: 68)

¹⁰⁵ Mello (2000:87,88) aponta que o segundo ano do governo de Collor seria marcado por uma certa frustração das expectativas referentes ao apoio norte americano. Por isso, em 1991 houve uma “... progressiva redução da retórica da cooperação e da convergência com o Primeiro Mundo, enquanto as críticas aos países desenvolvidos tornaram-se freqüentes.” (op. cit.: 88)

“A legítima preocupação da comunidade com o meio ambiente global deverá traduzir-se em significativo reforço dos mecanismos de cooperação internacional em suas vertentes econômica, tecnológica e ambiental. Nossa área [América Latina] deverá ressaltar a lembrança de que a Nova Ordem Econômica Internacional, defendida há tantos anos por motivos éticos, hoje constitui também um imperativo ecológico... Para a quase totalidade dos países em desenvolvimento, as presentes características do sistema econômico tornam inviável a correta conciliação da busca do progresso com a proteção eficaz do meio ambiente” (REZEK, 1991: 72)¹⁰⁶.

A Conferência Rio 92 é vista, então, como uma grande oportunidade para o Brasil conseguir, juntamente com os países menos desenvolvidos (em especial seus vizinhos da América Latina), convencer os Estados mais ricos a repassarem recursos e tecnologia aos mais pobres, para apoiar o desenvolvimento e também os projetos de gestão das respectivas “áreas verdes”. Com o intuito de afirmar uma posição no debate global e aumentar e consolidar o fluxo de recursos dos países desenvolvidos, a diplomacia brasileira irá se empenhar em coordenar posições para ter maior peso nas negociações.

Em primeiro lugar, deve ser destacado que o TCA será instrumento fundamental para esta articulação, realizada na 2^a. reunião dos presidentes dos membros do TCA¹⁰⁷. Neste encontro, serão reproduzidas as principais teses referidas acima, e o resultado será um documento que condensa a “Posição Conjunta dos Países Amazônicos com vistas à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”¹⁰⁸. No âmbito do TCA, a menção à

¹⁰⁶ No mesmo sentido, o presidente Collor, em discurso na ONU no dia 23/9/1991, faz a ligação entre paz, meio ambiente e desenvolvimento: “Mas cabe advertir que a atividade da construção da paz não se opera no vazio; ela depende do desenvolvimento econômico, o qual, por sua vez, depende de modelos ambientalmente sustentáveis. Não podemos ter um planeta ambientalmente sadio num mundo socialmente injusto. Eis porque as dimensões política, econômica e ética convergem na questão do meio ambiente, pois nela estão reunidos, em última instância, os desafios da paz, do desenvolvimento e da melhoria das condições de vida do conjunto da humanidade.” (COLLOR, 1991: 144)

¹⁰⁷ Os presidentes da Venezuela e do Peru não compareceram, mandaram representantes.

¹⁰⁸ Transcrito na Resenha de Política Exterior n. 70, primeiro semestre de 1992. Na declaração final da reunião há também uma grande ênfase na solidariedade ao presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, que havia sido alvo de recente (4/2/92) golpe de Estado, e na defesa da

reunião de presidentes de 1992 aparece já na IV Reunião de Ministros das Relações Exteriores, de 1991, em Santa Cruz de la Sierra (Bolívia)¹⁰⁹. Na ocasião, o encontro dos chefes de Estado é considerado o impulso político necessário à fase de avanço por que passa o Tratado, pois “En este contexto, la activa conducción del processo al más alto nível político, constituye una garantia real e inequívoca para la consecución de los objetivos que se han propuesto alcanzar”. Como se percebe, o evento de 1992 tem um caráter instrumental, de articulação para um fórum internacional, mas também lhe é atribuído um forte significado “interno”, para a marcha do próprio TCA.

Ao mesmo tempo em que o TCA é usado como ferramenta de coordenação dos países do norte da América do Sul, o Itamaraty promove uma reunião semelhante com os países do Cone Sul, que ocorrerá 10 dias após o encontro de Manaus (AM), em Canela (RS), no dia 20/2/92. Daí também resulta um documento de posicionamento comum, bastante semelhante ao dos países amazônicos¹¹⁰. Percebe-se então que o Brasil atua em duas frentes: o Norte e o Sul da América do Sul. Mas, de qualquer forma, seu espaço prioritário de atuação é a América do Sul, apesar de os discursos referirem-se sempre à América Latina. Ou seja, percebe-se já uma manifestação do que será a regionalização da política externa brasileira (a ser discutida a seguir), ao mesmo tempo em que ainda se apresenta uma compartimentação da região em duas áreas distintas, o que será gradualmente minimizado.

Apenas para finalizar este sub item, é importante mencionar que neste período, além da disposição dos países em desenvolvimento em captar recursos, havia também uma crescente disponibilidade de fundos dos países ricos para

democracia representativa, o que tem bastante importância num momento em que estes países procuram construir uma imagem positiva frente aos países desenvolvidos, de quem esperam receber recursos.

¹⁰⁹ Atas e declaração final disponível em www.otca.org.br.

¹¹⁰ Embora os documentos sejam parecidos, eles têm diferenças entre si. O texto dos países amazônicos, por exemplo, reserva um item para o tema “população e comunidades indígenas” e outro para “transferência de tecnologia”. Já o documento dos países do Cone Sul não contém esses dois itens, mas inclui um “inédito”, denominado “o meio marinho”, separado do “recursos hídricos” (este sim comum aos dois).

bancar projetos ambientais. Deve-se destacar a proposta dos países integrantes do G-7¹¹¹, apresentada ao Brasil ainda em 1989, do Plano Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7). A divulgação do programa foi feita durante a conferência de cúpula do grupo, em Houston, em junho de 1990 (momento em que foram anunciados US\$ 1, 5 bilhão¹¹²). Mas o PPG-7 só começou formalmente em 1992, instituído pelo decreto 563 de 5 de junho de 1992 do governo brasileiro¹¹³.

Outro exemplo é o Fundo para o Meio Ambiente Mundial, o Global Environment Facility (GEF), criado em 1991 e que teria como objetivo, “financiar, justamente, projetos de cooperação na área dos temas chamados globais (definidos aprioristicamente como sendo a mudança do clima, a proteção da camada de ozônio, a biodiversidade e a poluição em águas internacionais)”. (COELHO, 1997:244).

Em março de 1991, o então chanceler Francisco Rezek refere-se ao “...recente estabelecimento da ‘Global Environmental Facility’ no Banco Mundial” o que, porém, “não elimina a necessidade de mecanismos financeiros próprios a cada convenção internacional. Observa-se mesmo a necessidade adicional de criação de outro mecanismo, possivelmente um Fundo, para o financiamento, em bases concessionais, de programas adicionais de meio ambiente e de componentes ambientais em projetos internos de desenvolvimento. Isso não está contemplado na ‘Global Environmental Facility’.” (REZEK, 1991: 49)

¹¹¹ Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido

¹¹² Embora apenas US\$ 250 milhões foram aprovados na primeira fase do programa, iniciada em 1995, sendo a maior parte liberada só em 1997 (TEIXEIRA DA SILVA, 2004: 3, 17).

¹¹³ Para um balanço do PPG-7 ver TEIXEIRA DA SILVA (op.cit.). Perspectivas críticas sobre o programa podem ser vistas em BENTES (2005:229), que considera que o programa logo se enfraqueceu com a retirada dos EUA, Japão e França. Também critica o fato de a maior parte dos recursos para consultorias e coordenação de projetos, que seriam geralmente exercidos por profissionais estrangeiros, em detrimento dos brasileiros. BECKER (2001:13) aponta a contradição entre, por um lado, a destinação de recursos para conservar a Amazônia pelo PPG-7 e, por outro, o incentivo que EUA, União Européia e o Japão dão (seja na OMC seja financiando diretamente) à cultura da soja- uma das principais causas do desmatamento no Brasil.

Pode-se notar facilmente como a posição expressa pelo chanceler brasileiro se reflete na declaração dos presidentes do TCA, de 1992¹¹⁴, indicando o êxito na articulação dos signatários em torno do tema:

“8. La representación en estos mecanismos y su gestión deben obedecer al criterio de equidad entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo. Es necesario comprender, por todos estos motivos, que el mecanismo financiero denominado "Global Environmental Facility" constituye un instrumento claramente limitado e insuficiente. Resulta fundamental que se conciba un mecanismo capaz de permitirles a los países la puesta en práctica de las directrices y de los programas de acción de la Agenda 21, promoviendo así el desarrollo sustentable. De la misma forma, los instrumentos jurídicos multilaterales en negociación deberán incluir mecanismos financieros propios con las características señaladas antes”(grifo meu)¹¹⁵.

O Fundo foi lançado como projeto piloto, e sua reestruturação foi alvo do grande esforço da diplomacia brasileira de 1991 até 1994, como mostra o artigo citado (cuja primeira edição é de 1994), do diplomata Pedro Motta Pinto Coelho, à época chefe da Divisão do Meio Ambiente do MRE. O grande problema seria que o fundo “... está concebido ideologicamente para financiar, numa distorção de lógica que se tenta ainda corrigir, segmentos (custos incrementais) de projetos ambientais que tragam ‘benefícios globais’...” e que, além de obscuros os critérios para escolha dos quatro temas eleitos, “... não faltam sugestões para a ampliação da abrangência, para incorporar, por exemplo, população, pobreza, instituições ambientais e políticas em nível nacional, relações de comércio e termos de intercâmbio entre manufaturas e matérias primas, além de desertificação e seca, e desmatamento” (op. cit: 244). O cenário ideal, já que não se criaram outros

¹¹⁴ Declaração final da 2ª. Reunião dos presidentes do TCA, ocorrida em Manaus, 1992. Disponível em www.otca.org.br

¹¹⁵ O documento conjunto dos Países do Conesul também reproduz a mesma idéia: “Nesse contexto, as fontes de financiamento existentes, inclusive a chamada Global Environmental Facility, são inadequadas e podem contribuir de maneira apenas limitada para o cumprimento dos grandes compromissos sobre meio ambiente e desenvolvimento que serão assumidos na Conferência do Rio e nas negociações sobre diversidade biológica e alterações climáticas”. In Resenha de Política Exterior do Brasil no. 70, primeiro semestre de 1992, página 67.

mecanismos financeiros durante a Conferência do Rio, seria desvincular o GEF do Banco Mundial, transformando-o numa agência de fomento independente¹¹⁶.

De qualquer modo o GEF representou a disponibilização de recursos para projetos ambientais, o que é um dos motivos a justificar que se preocupe com a eficiência do TCA na captação dos mesmos.

3.2.2 REGIONALIZAÇÃO E NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS

Outra implicação do novo contexto internacional do início dos anos 1990 e da releitura do papel dos EUA nesse contexto, é que este país aproveita o fortalecimento de sua posição no plano internacional para reeditar uma proposta de liberalização comercial no continente americano¹¹⁷. A Iniciativa para as Américas, proposta por George Bush em 1990, "... visava essencialmente ressuscitar as relações hemisféricas e estimular as reformas econômicas em curso na América Latina, prevendo a concessão de reduções tarifárias para produtos de especial interesse da região em troca de regras claras para a defesa dos direitos de propriedade intelectual, para os fluxos de investimento direto e o comércio de serviços" (MELLO, 2000:103). Essa proposta será a antecessora imediata do projeto da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), formalizada em 1994.

Em forte correlação com a Iniciativa para as Américas, em 1991 é assinado, por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, o Tratado de Assunção, que institui o Mercosul (Mercado Comum do Sul). Este acordo faz parte da estratégia brasileira de negociar em bloco com o mundo, tentando juntar forças para garantir uma maior consideração dos países desenvolvidos, principalmente os EUA¹¹⁸.

¹¹⁶ Em março de 1994 terminam as negociações para reestruturação do fundo, sem a ampliação temática almejada, mas ao menos formalmente o desvinculando do Banco Mundial.

¹¹⁷ A primeira vez que os EUA propõem a criação de uma zona de livre comércio nas Américas foi um século antes, durante a 1^a. Conferência Internacional Americana (1889-1890).

¹¹⁸ "Desde então, o Brasil foi o único país da América Latina que, de alguma forma, resistiu a todas as iniciativas dos EUA para a região, mantendo os mesmos objetivos estabelecidos em 1990: assegurar a atuação conjunta do Mercosul para fortalecer seu poder de barganha nas negociações com Washington; evitar a defecção da Argentina; tentar alterar a natureza unilateral

Mas se, por um lado, o Mercosul é uma resposta ao projeto norte americano, não se pode ignorar que o mesmo tem raízes na década anterior, no aprofundamento de um processo gradual mas regular e consistente de aproximação com a Argentina.

O Mercosul, então, representará, por um lado, o cerne do novo posicionamento internacional do Brasil, a partir dos anos 1990 (regionalização da política externa), e um aprofundamento dos impulsos iniciados na década de 1980. Ao mesmo tempo em que servirá de resistência às pretensões estadunidenses, fornecerá as bases para um maior diálogo com o mundo, por meio da chamada “autonomia pela participação” e a construção da imagem do Brasil como “global trader”¹¹⁹.

Ainda no governo Collor será realizada uma reforma ministerial, em que assumirá a pasta das Relações Exteriores Celso Lafer. Em sua gestão os pontos de ruptura que caracterizaram os anos de Francisco Rezek serão minimizados, com o afastamento do paradigma da aliança especial com os EUA e a uma reaproximação do ministro com o Itamaraty. Mello (2000: 109-116) considera a gestão de Lafer como um momento de reformulação conceitual, na verdade, de formulação de uma estrutura conceitual que pudesse, frente ao novo contexto internacional, dar uma orientação mais sistematizada às estratégias e posições brasileiras.

Os 13 meses (abril/1992- maio/1993) em que Lafer esteve à frente do Itamaraty marcam o ápice deste período de transição que vai de 1989 a 1994. Em sua posse destaca, além da “oportunidade” da ECO 92 e de termos que serão referências (como “integração competitiva”), a prioridade a ser dada à Rodada do Uruguai (do GATT) (LAFER, 1992: 68). Tal prioridade aponta já o que será uma das preocupações centrais da política externa a partir de então,

da proposta norte-americana; e impedir que o bloco sub-regional viesse a ser diluído caso a área de livre comércio hemisférica fosse efetivamente deslançada.” (MELLO,2001: 3)

¹¹⁹ Cf. LAFER (2004: 118, 136) e MELLO (2000: 113 e 2002: 37-39)

principalmente depois de 1995: as negociações econômicas¹²⁰. Aí materializa-se a nova estrutura conceitual referida, de preocupação em obter alterações na estrutura econômica internacional, mas por meio da participação nas negociações (bi e multilaterais) e nos regimes internacionais e não pelo distanciamento. A mudança com relação ao governo Collor não diz respeito a um questionamento da liberalização. O valor positivo desta não será questionado desde o início da década de 1990 (o que é uma transformação profunda com relação às décadas anteriores, em especial a de 1980). O que irá mudar, a partir da gestão de Lafer, é a exigência de contrapartidas para a promoção da abertura do mercado brasileiro.

Por outro lado, um indicador de que a mudança não está completa é o apego que ainda existe ao conceito de América Latina, que tem uma conotação fortemente política, e teve seu auge nos anos 1980. Em maio de 1992, Lafer diz que “a América Latina, como nossa circunstância, é a região chave”¹²¹. (LAFER, 1992a: 70).

A utilização do termo América Latina começará a ser questionada no segundo semestre de 1992, quando é assinado, entre EUA, Canadá e México, o Nafta (North América Free Trade Agreement, que entrará em vigor em 1994). Em agosto ele critica o México e o Canadá, que concentrariam o comércio num único parceiro, não sendo, como o Brasil, “global traders”. A crítica reflete a preocupação com a perda de competitividade brasileira no mercado dos EUA e dos outros membros do Nafta, além do receio de que haja um desvio de comércio e uma diminuição dos investimentos para a modernização tecnológica do Brasil (caso se concentrem no México). Por isso o ministro questiona se o Nafta seria compatível com o GATT e a ALADI. O resultado é uma diminuição da ênfase na

¹²⁰ Abrangendo especialmente Mercosul, União Européia, Alca e OMC.

¹²¹ Ainda durante a gestão Rezek a América Latina é tida como um parâmetro para a visão internacional do Brasil. Ver, por exemplo, discurso de Collor em 18/11/1991, durante a visita do presidente colombiano. Ele se refere à união dos países amazônicos para a ECO 92, mas sempre tendo uma perspectiva latino americana, ou seja, tendo como objetivo último a união da América Latina para que se aumente seu peso na conferência ambiental. (MELLO, 1991b: 115)

América Latina: fala-se em “... integração latino americana, [mas] **em especial o Mercosul**” (LAFER. 1992b: 54- grifo meu):

“Tenho dito que a América Latina é nossa circunstância. Temos fronteiras com dez países, **mas essas são mais ‘vivas’ com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai**, dadas a contigüidade geográfica e o início de infraestrutura física necessária para a interligação. Ao começarmos a integração pelo Mercosul não estamos excluindo- ao contrário pretendemos estimular- a possibilidade de vinculações com outros mecanismos de integração. Outras possibilidades podem ser exploradas, inclusive as ambiciosas idéias de integração hemisférica. **Entretanto, o primeiro passo será aprofundar e consolidar o processo de integração em curso no Mercosul...**”¹²²(LAFER, op.cit:57).

Já na gestão de Fernando Henrique Cardoso como chanceler (5/10/1992-21/5/1993)¹²³, apesar de ainda não ter sumido completamente o termo “América Latina”, enfatiza-se a prioridade ao Mercosul, e, em dezembro de 1992, é lançada a Iniciativa Amazônica, que pretende abarcar com acordos econômicos os países do Tratado de Cooperação Amazônica. Apesar do enquadramento no âmbito do TCA, os instrumentos propostos não são multilaterais, e sim bilaterais, ou seja, a proposta é que sejam feitos, bilateralmente, acordos de complementação econômica.

Mais uma vez, a exemplo da articulação para a ECO 92, o TCA é utilizado como instrumento para estender a ação externa do país ao norte da América do

¹²² Em livro publicado em 2001 (1ª. edição), Celso Lafer (durante segunda gestão como chanceler), menciona a mudança: “(...)nesta virada do século, a economia da geografia aconselha um novo enfoque para o conceito de América Latina. De fato, há de ter em conta que o México, em função de sua participação no NAFTA e a América Central e o Caribe, por obra da ação centrípeta da economia norte americana, viram o seu grau de dependência com o Norte aumentar ainda mais significativamente nos últimos anos. Por esse motivo, o futuro dessa parte da América Latina está cada vez mais vinculado ao que acontece nos EUA. A América do Sul, em contraste, tem relações regionais e internacionais mais diversificadas, tanto no plano econômico como político. Este é um dado da realidade contemporânea que lhe confere uma especificidade própria no contexto da América Latina, da qual cabe extrair as apropriadas conseqüências em matéria de política externa.” (LAFER, 2004:55)

¹²³ No dia 1/10/1992 é consumado o impeachment do presidente Collor, sendo substituído por seu vice Itamar Franco.

Sul. No entanto, a Iniciativa Amazônica se mostra como um passo (além do Mercosul), para a criação de um “espaço econômico Sul Americano”¹²⁴, o que ficará evidente quando ela for substituída pelo projeto da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul Americana), proposta pelo Brasil em outubro de 1993, já na gestão do ministro Celso Amorim (5/1993- 12/1994). Este momento é decisivo, pois demonstra claramente:

- 1) a substituição definitiva da América Latina pela América do Sul como espaço de atuação prioritária do Brasil¹²⁵;
- 2) O projeto de, pela integração econômica, constituir a América do Sul num espaço unificado, e sob a liderança do Brasil;
- 3) a consolidação de um projeto sul americano integrado da política externa brasileira, ou seja, a superação da divisão das áreas de atuação externa entre norte e sul da América do Sul.

Entre os objetivos da ALCSA estão o incremento do comércio internacional na América do Sul, a tentativa de impedir uma fragmentação da região devido à atração norte americana e a consolidação do país como potência regional (o que seria um suporte para a pretensão, lançada por Amorim, do Brasil obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU)¹²⁶. A ALCSA não chegou a ser implementada, e sumiu dos discursos diplomáticos entre os anos de 1994 e 1995¹²⁷.

¹²⁴ O “espaço econômico sul americano” seria uma área de livre comércio da América do Sul, que abarcaria o Mercosul, a Iniciativa Amazônica e o Pacto Andino (mais o Chile): “A Iniciativa Amazônica (...) complementou a ação quadripartite político- diplomática e econômico- comercial encetada com as negociações sobre o Mercosul. Aproximando-se o final do período de transição do Mercosul (...) será importante para o Brasil dar seguimento ao esforço de integração regional, o qual tem produzido efeitos muito positivos, justificando, assim, o aprofundamento deste processo.” (BARBOSA & CESAR, 1994^a: 298). Ver também BARBOSA & CESAR, 1994b: 323.

¹²⁵ Apesar de tanto a Iniciativa Amazônica como a ALCSA terem sido propostas no âmbito da ALADI.

¹²⁶ Cf MELLO (2000:135-143).

¹²⁷ Id. ibidem

O fracasso da ALCSA evidencia a fragilidade no projeto de integração sul americana perseguido pelo Brasil. O primeiro ponto a se destacar é o grau completamente diferente de relacionamento e articulação com os países do Conesul e com os demais. E, por mais que o Brasil tenha lançado mão do TCA para tentar coordenar seus signatários, não foi bem sucedido na tentativa de promover a integração econômica com estes países, inclusive porque o Tratado não foi feito com este objetivo. A segunda observação, intimamente relacionada com a primeira, é que a integração no Conesul tem como “núcleo duro” e “pólo irradiador”, uma prévia e consistente aproximação bilateral entre os dois principais países da subregião- Brasil e Argentina. Como visto, no norte da América do Sul o mesmo não ocorreu, dado que a aproximação entre Brasil e Venezuela não se afirmou nem prosperou. Portanto, pode-se levantar a hipótese de que a ausência de uma parceria estratégica¹²⁸ no norte da América do Sul é um pilar que falta ao projeto de unificação da América do Sul. Em outras palavras, a obra de construção do “espaço econômico sul americano” teria estruturas insuficientes, que o tratamento da região como um todo, sem atentar para as diferenças, dificulta superar.

De qualquer forma, os pressupostos e objetivos da ALCSA, relacionados à constituição da América do Sul como um bloco por iniciativa e com a liderança do Brasil, não foram abandonados. Isso significa que, a partir de então, se o Mercosul continua a ser indiscutivelmente a prioridade da política externa brasileira, a perspectiva de regionalização pretenderá ser geograficamente mais ampla que o Conesul, e política e economicamente mais sólida que a América Latina, que ruiu definitivamente em 1994, com a entrada em vigor do NAFTA.

Em síntese, entre os anos 1989 e 1994, a política externa brasileira passa por importantes transformações que trazem implicações diretas para o TCA. Tanto pelo valor estratégico que ganha o assunto ambiental como pela pretensão

¹²⁸ O termo “parceria estratégica” é usado no sentido dado por Alcides Costa Vaz: “... condição de relacionamento privilegiado, em nível bilateral, para a realização de interesses (não necessariamente comuns) tidos como importantes para a consecução de objetivos internos e/ou externos de parte dos Estados que as constituem.” VAZ (1999:52).

de articular a América do Sul, o Tratado irá ganhar um grande impulso no período, deixando a fase de inércia que marcou a década de 1980.

Outro ponto que se refletirá diretamente no acordo é o abandono do tom de confrontação com relação ao “Primeiro Mundo”. No momento da assinatura do TCA esta postura era bastante clara, na medida em que o interesse dos países desenvolvidos pela Amazônia era visto como algo preocupante e negativo¹²⁹. Justamente por isso um dos objetivos da proposta feita pelo Brasil em 1977 foi rechaçar a interferência externa em assuntos amazônicos, garantindo a exclusividade dos condôminos na responsabilidade pela gestão da região e afirmando soberania dos mesmos.

O discurso de Geisel na ocasião da assinatura do Tratado é bastante emblemático:

“Esta tecnologia, nós é que a teremos de encontrar, pois de nada vale recorrer ao tradicional comodismo, que nos fez, no passado, importadores de tecnologias dispendiosas, nem sempre adequadas às nossas necessidades. Não serão os centros do Norte industrializado, de diversa ecologia, que nos hão de facilitar, pronta e acabada, a chave da civilização nos Trópicos. Embora cada um desses domínios e projetos encontre em si mesmo as razões específicas de sua validade, todos eles em conjunto servem a um objetivo mais alto: o de acentuar que o desenvolvimento e a preservação da Amazônia constituem responsabilidade exclusiva dos países da região. (...) Dirigidos, outrora, diretamente à disputa pela terra, esses desígnios de interferência podem hoje, assumir a forma mais sutil de preocupações bem intencionadas. (...) Invoca-se então uma solidariedade internacional que, entretanto, é recusada quando se quer lutar contra o subdesenvolvimento”. (GEISEL, 1978: 9,10)

Mesmo do ponto de vista financeiro, as reuniões do início da década de 1980 mostram que a preocupação era que os próprios signatários pudessem

¹²⁹ Como visto no capítulo anterior (página 67).

destinar recursos para sustentar seus projetos amazônicos¹³⁰. Como se dissessem: “a Amazônia é de nossa inteira responsabilidade, não aceitaremos interferências externas. Não se metam nos assuntos da região!”.

Já a partir de 1989, início da fase de transição, a postura com relação ao mundo é outra: de cobrança por ajuda, especialmente financeira e tecnológica. Mas mesmo sendo cobrança, a posição é de diálogo¹³¹, que vai se tornar gradativamente mais amistoso. Substitui-se o conflito pela tentativa de marcar posição, e aos poucos se constrói o discurso da plena convergência e cooperação com os desenvolvidos, que marcará a fase seguinte (ou seja, a partir de 1995).

A declaração da 2^a. reunião de presidentes exemplifica esta passagem. As duas reuniões presidenciais são marcos importantíssimos na história do TCA. Além de renovar o abalado vigor do mecanismo, expressam esta nova característica que será fundamental nos anos seguintes: a reunião dos países amazônicos com o fim de dialogar com a sociedade internacional. A partir do final da década de 1980 a posição com relação ao Primeiro Mundo passa a ser, apesar de ainda reativa, reivindicatória, combativa, de cobrança! E no período de transição (1989-1994), o tom combativo diminui¹³², permanecendo apenas a tentativa de marcar uma posição bem definida a respeito da necessidade de o mundo desenvolvido cooperar com o desenvolvimento, mas com a menção de expressões como “sócios na mesma causa”, “benefícios comuns” e “objetivos

¹³⁰ Conferir nota de rodapé 78, acima .

¹³¹ Conferir declaração de Manaus de 1989, citada acima (página 99): “En el ejercicio de la responsabilidad soberana de definir las mejores formas de aprovechar y conservar estas riquezas complementando nuestros esfuerzos nacionales y la cooperación entre nuestros países **manifestamos nuestra disposición de acoger la cooperación de países de otras regiones del mundo y de organismos internacionales que puedan contribuir a la puesta en marcha de los proyectos y programas nacionales y regionales que decidamos adoptar libremente y sin imposiciones externas, de acuerdo con las prioridades de nuestros gobiernos**”.

¹³² Comparar, por exemplo, o tom da declaração de 1992 (transcrita a seguir, no corpo do texto)- disponível em ww.otca.org.br, com aquele da declaração de 1989 (página 100 acima): “...**rechazamos** las tentativas de obtener lucro comercial invocando legítimas preocupaciones ecológicas. Este enfoque se fundamenta, sobre todo, en el hecho que la principal causa del deterioro del medio ambiente a nivel mundial son los modelos de industrialización y consumo, así como el **desperdicio en los países desarrollado**.” (grifo meu).

comuns”, ao lado da reivindicação da transferência de recursos, tecnologia e diminuição do proteccionismo:

“6. El subdesarrollo es, a la vez, causa fundamental y grave efecto del deterioro del medio ambiente. Por lo tanto, la solución de los problemas ambientales está estrechamente vinculada a una nueva actitud respecto a **la cooperación internacional, que se traduzca en la expansión de los recursos financieros, en el mayor acceso a tecnologías, en la ampliación de los flujos comerciales y en medidas para resolver el problema de la deuda externa**

(...)

X. RECURSOS FINANCIEROS

1. La realización del objetivo de integrar medio ambiente y desarrollo requiere una nueva actitud de cooperación internacional. Esta nueva actitud se fundamenta **en la comprensión que los países desarrollados y los países en desarrollo son consocios en la misma causa y que los beneficios económicos y ambientales de esta cooperación serán comunes.**

2. Sin embargo, para la consecución de este **objetivo común**, los países disponen de capacidad y medios financieros sumamente desiguales. Consecuentemente, los países en desarrollo tienen grandes limitaciones para participar de los esfuerzos globales.

3. Los países industrializados tienen una responsabilidad histórica por la degradación del medio ambiente en escala global, actualmente insostenible. Por esta razón, y por capacidad económica y financiera, deberán asumir una responsabilidad proporcionalmente más grande en el proceso de desarrollo sustentable.

(...)

6. De la misma forma se deben combatir las barreras proteccionistas al comercio internacional, ya sean las tradicionales o las barreras no arancelarias con motivación ambiental. Será necesario, por otra parte, valorar los recursos naturales y sus productos y atribuirles un precio correspondiente a su valor.

7. Se hace necesario canalizar los nuevos recursos financieros por intermedio de mecanismos institucionales apropiados, que contemplen adecuadamente modalidades de desembolso concesional, sin condicionalidades, que operen de acuerdo con las prioridades de la parte receptora y tratamiento armonioso de las cuestiones del medio ambiente y desarrollo. Tales recursos, además, deben atender a la necesidad de desarrollo socio-económico ambientalmente sano de las poblaciones de los países en desarrollo.”(grifos meus)

No mesmo sentido, o caráter político do “terceiro mundismo”, que é patente na década de 1980, reflete-se no “latino americanismo” da política externa brasileira de então, que visava marcar a autonomia, especialmente em oposição aos EUA. A partir da década de 1990, e especialmente após este período de transição, a perspectiva latino americana será substituída por um projeto sul americano, seja como resposta à integração do México com os EUA (e resistência a que outros países sigam o mesmo caminho), seja como extensão do processo de aproximação com a Argentina. O Tratado de Cooperação Amazônica diminuirá também sua posição “terceiro mundista” e se constituirá numa ponte para a integração da América do Sul, ou seja, para a regionalização.

Entre 1989 e 1994 outra característica da atuação internacional do Brasil que sofrerá alterações é a separação nítida entre o norte e o sul da América do Sul como áreas de atuação. Tal separação consolida-se na década de 1970 (e

reflete-se, no Itamaraty, na criação da Divisão de América Meridional- DAM- em DAM I e DAM II) e a proposta do TCA está fortemente relacionada com ela. Durante esta fase de transição o TCA oscila entre ser o mecanismo de relacionamento com os países do norte da América do Sul e ser (não só isso mas também) uma ferramenta para a articulação de toda a região. Isso é um reflexo da tendência de política externa do Brasil de ser uma só para toda a América do Sul.

Frente a todas as alterações, um resultado comum é a renovação nas atenções do TCA. No caso do Brasil ele tem maior relação com os âmbitos regional e global aos quais o Tratado remete. Mas, com essa revalorização, o outro âmbito a que se refere o TCA, que foi denominado de “questões específicas da Amazônia”¹³³, também é reforçado. A valorização deste âmbito tem forte relação com o empenho do Equador e do Peru, nos respectivos exercícios da Secretaria Pro Tempore (1990-1993, o primeiro e 1993-1997, o segundo). Durante estas gestões foi formulada a maior parte dos projetos da história do Tratado¹³⁴, e também foi feita uma tentativa de sistematização e publicização das informações, tanto pela criação de um página na internet¹³⁵, com disponibilidade de grande acervo de documentos, quanto pela publicação de livros e documentos¹³⁶. Este impulso foi apoiado pela destinação de recursos pela ONU (por meio do Pnud- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e pela União Européia, que financiaram reuniões das comissões especiais, as publicações, enviaram material e consultores técnicos.

¹³³ Página 58 acima.

¹³⁴ Cf MARCOVICH (2003:53)

¹³⁵ Página (www.tratadoamazonico.org) atualmente fora do ar, pois foi substituída pela página oficial da OTCA- www.otca.org.br.

¹³⁶ Subprograma “Sistema de Informacion Amazonica”, implementado pela secretaria pro tempore do Equador

Segundo o consultor da ONU para assuntos ambientais, Antonio Brack Egg¹³⁷, o Brasil não teria colaborado substancialmente com este processo de fortalecimento:

“Efectivamente ya desde la sede de la SpT em Quito y luego em Lima, com el apoyo financiero de la FAO, del PNUD y de la Unión Europea hubo una época de gran impulso a lãs actividades programadas del TCA. (...) Itamaratí no aprobaba o simplemente bloqueaba lãs iniciativas de la SpT. Todo debía tramitarse por la via diplomática. Lãs acciones técnicas estaban sometidas a lãs decisiones diplomáticas. Hubo casos hasta de enfrentamiento entre Itamaratí (sic) y los Secretários Pro Tempore de Ecuador (Luis Carrera¹³⁸). Brasil (=Itamaratí) (sic) tenía um concepto de no deber hacer nada porque podia ser contrario a la política amazónica del Brasil. Hubo casos de reuniones de comisiones donde los técnicos brasileños no podían ni intervenir em opinar y esto era reservado exclusivamente a los delegados de Itamaratí (sic). (...) La diplomacia brasileña era tan estricta, que no autorizaban ni publicar documentos técnicos. Para la publicación se enviaba a través de la SpT el pedido de autorización a través de lãs Embajadas de Quito o Lima, pero la autorización nunca llegaba. Los demás países aprobaban pero Brasil no. Cuando la mayoría de los países aprobaban se publicaba, pero esto trajo como consecuencia la protesta de Brasil”¹³⁹.

¹³⁷ Antonio Brack participou, entre 1992 e 1997, como consultor da ONU, por meio do PNUD, das Secretarias Pro Tempore, em suas gestões do Equador e do Peru. As informações e comentários foram feitos em entrevista.

¹³⁸ Referência ao engenheiro Luis Carrera de La Torre, secretário Pro Tempore da gestão do Equador.

¹³⁹ Embora sem mencionar qualquer desentendimento, Román (1998: 262-265) refere-se ao intuito de Carrera de La Torre de tornar mais técnicas as decisões, bem como o pessoal a serviço da Secretaria Pro Tempore, em oposição ao predomínio exclusivo do caráter diplomático. E conclui: “Being an engineer by profession, Mr. Carrera was actually the first Pro Tempore Secretary without diplomatic background. This had several advantages in this part of the reinitiation process.” (op. cit: 264).

Tal depoimento é compatível com a leitura que Mello (2000:172-181) faz de uma possível resistência do Brasil ao aprofundamento da integração sub regional¹⁴⁰ e que Pinheiro generaliza:

“É dessa forma que podemos entender a relação do Brasil com os demais países da América do Sul, como tendo por base uma visão hobbesiana antes que grotiana, como um meio de garantir sua posição de liderança dentro da região e de aumentar seu poder de barganha extra- regional. Nesse sentido, esta que seria a estratégia de busca da autonomia pela liderança, é relacional, ou seja, garante a liderança no entorno sul-americano e, simultaneamente, contribui para obter mais autonomia no plano global.(...)Por outro lado, no entorno regional a lógica é a da busca de ganhos relativos, donde a resistência à criação de determinados mecanismos (...) procuraria preservar o diferencial de poder do país.” (PINHEIRO, 2000: 323).

Por essas perspectivas, o Brasil apoiaria a constituição de esquemas de cooperação (visando legitimar-se como uma liderança regional), mas não o seu aprofundamento - no sentido de desenvolvimento de uma cooperação de fato, do aprimoramento da composição internacional das decisões políticas e da redução da autonomia e unilateralidade das escolhas a serem feitas. Um exemplo bastante claro desta postura do Brasil é o fato de o país, que foi o idealizador do mecanismo, não ter instalado a sua Comissão Nacional Permanente¹⁴¹, que seria o órgão encarregado de implementar no território nacional as disposições do Tratado e executar as decisões das demais instâncias.

De qualquer forma há um impulso, inclusive no sentido dos objetivos amazônicos do TCA. A perspectiva brasileira, de capitalizar a valorização internacional da questão ambiental (ou seja traduzir a discussão ambiental em

¹⁴⁰ A autora refere-se à segunda metade da década de 1990 e está preocupada fundamentalmente com o Mercosul e a integração econômica. Mas sua análise sobre a relutância da diplomacia brasileira em aceitar acordos cooperativos (que possam significar redução das alternativas de decisão e diminuam seu diferencial de poder com relação aos vizinhos) pode ajudar a compreender a cautela do Itamaraty em relação às iniciativas de outros países no âmbito do TCA.

¹⁴¹ Postura que permaneceu até o ano de 2003, quando foi instaurada a CNP do Brasil.

transferência de recursos), por meio do conceito estratégico de desenvolvimento sustentável, fará com que o TCA seja concebido como um possível instrumento de captação das verbas internacionais¹⁴². Ao mandar o relatório para aprovação pelo senado do protocolo de emenda ao Tratado, em 1999, o então ministro das relações exteriores, Celso Lafer, deixa essa visão bem clara, na exposição de motivos:

“O TCA cumpriu seu propósito inicial de estimular o conhecimento mútuo, o intercâmbio de experiências e a coordenação de esforços entre instituições governamentais e acadêmicas dos oito países signatários. Há alguns anos já se vinha detectando, entretanto, a necessidade de dotá-lo de nova estrutura que pudesse responder melhor aos desafios de uma cooperação mais intensa no âmbito amazônico, **sobretudo tendo em vista a disponibilização recente de recursos para esse fim por parte de atores extra-regionais, como a União Européia ou a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)**”.(apud VIANA, 1999- grifo meu)

Isso, somado ao objetivo de conduzir ao norte da América do Sul o projeto de regionalização¹⁴³, levará à proposta, feita pelo Brasil para ser discutida na I reunião extraordinária do CCA (realizada em Quito, entre 19 a 22 de julho de 1993), de transformação da secretaria pro tempore em secretaria permanente, ou seja, de um reforço institucional do Tratado.

Antes de abordar essa transformação e suas implicações, que será o objeto do próximo item, é preciso chamar a atenção para o que pode parecer

¹⁴² Os convênios realizados pelo TCA no início dos anos 1990 (GEF, BID, PNUD, Países Baixos), sustentam a expectativa de um maior aporte de recursos internacionais ao Tratado.

¹⁴³ Em discurso na abertura da V Assembléia Ordinária do Parlamento Amazônico (10/5/1993), o presidente Itamar Franco afirma: “Entendo que o aprofundamento das condições favoráveis ao intercâmbio comercial dos países amazônicos **será um passo fundamental para a integração da América do Sul**, na medida em que contribuirá para articular os dois grandes sistemas hidrográficos. A própria dinâmica do comércio nos levará inevitavelmente a diversificar e aperfeiçoar as interconexões físicas, de transportes e de comunicações entre o Prata e o Amazonas, e favorecer o fluxo de capitais, de tecnologias e de pessoas entre as duas vertentes hidrográficas maiores que identificam esta parte da América”. (FRANCO, 1993: 103,104- grifo meu).

uma contradição: o fato de o Brasil ter uma política de cautela contra o aprofundamento de esquemas cooperativos, por um lado, e por outro, de ter sido o próprio país quem propôs o aprimoramento institucional. Para tanto é útil recorrer a alguma literatura sobre a cooperação internacional, que ajude a estabelecer uma conceituação mais precisa, especialmente aquela que tem como objetivo justamente explicar a cooperação: a teoria dos regimes internacionais.

Segundo a definição de Krasner, os regimes são “sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relation”(KRASNER, 1983:2). Em poucas palavras, um regime seria uma forma de institucionalizar comportamentos regulares dos Estados em áreas ou assuntos de expectativas ou interesses convergentes. No entanto, como se percebe pela definição mencionada, não é necessário que esta institucionalização esteja explícita, o que já revela um dado fundamental: mais importante que os instrumentos jurídicos ou políticos é o comportamento de fato dos Estados em uma relação de cooperação.

Keohane (1989) sintetiza os pressupostos e postulados da teoria. Antes de mais nada, ele mostra como a teoria se insere no que ele chama de institucionalismo neoliberal. Isso significa que a grande preocupação das análises é verificar o quanto as instituições influenciam no comportamento dos Estados. “Para entender a política mundial, é preciso ter em mente tanto a descentralização como a institucionalização” (op.cit: 1). A tese é que as variações na institucionalização trazem impactos significativos no comportamento dos Estados, ou seja, a questão é saber qual o impacto das instituições no comportamento dos Estados e as causas das mudanças institucionais. Em suma, ele trata da importância das instituições para entender o comportamento dos Estados. O autor mostra que a relevância do institucionalismo neoliberal aumenta de acordo com uma relação diretamente proporcional entre o grau de institucionalização e dos interesses mútuos.

Ele se refere a três critérios para mensurar a institucionalização: autonomia (ou seja, a instituição não pode ser simplesmente a soma das partes, ela deve poder mudar suas próprias regras de maneira melhor do que seus agentes poderiam fazer sem elas); especificidade (o grau em que as expectativas estão claramente especificadas na forma de regras) e “commonality” (o grau em que expectativas sobre o comportamento adequado e entendimentos sobre como interpretar ações são compartilhados pelos participantes do sistema).

A idéia é que uma instituição significativa é um processo de crescente cooperação, pelo qual as regras do assunto específico se adensam, expandem e esclarecem, com o aumento da institucionalização e assim sucessivamente. Em outros termos, há uma crença de que a intensidade da cooperação aos poucos aumenta (fenômeno denominado na literatura de “spill over”¹⁴⁴).

Keohane diz também que as discussões a respeito da institucionalização não podem se furtar a enfrentar a questão da efetividade (op.cit.:6-7). A idéia é compartilhada por Smouts, quando revê as teorias a respeito dos regimes:

“A segunda preocupação foi a de encontrar critérios para a existência de um regime. Dois critérios foram propostos: a efetividade e a robustez. A efetividade prova-se mostrando que os participantes obedecem a princípios, regras, procedimentos, etc, ou ao menos os tem como referência; que os outros membros protestam quando um princípio foi violado e isso provoca todo um ciclo de desculpas e justificações; que não é necessário usar a força ou a sanção para levar os intervenientes a entrar nos regimes ou a ele sujeitar-se; que o regime permite atingir certos objetivos desejados e que a maioria, senão todos, ganhou algo sem que nenhum tenha perdido muito. A robustez mede-se pela capacidade do regime de resistir às mudanças, podendo manifestar-se nos objetos de conflito e na distribuição do poder no cenário internacional” (SMOUTS, 2004:139).

¹⁴⁴ Idéia desenvolvida ainda nos anos 1950, cf SMOUTS (2004: 135, 136).

Ao estudar o TCA Román (1998: 60-63) também se depara com o problema efetividade dos regimes, reconhecendo que ela está implicada desde a definição de Krasner. Román mostra que a literatura, por considerar muito vaga essa definição, avança, primeiramente na tentativa de classificar os regimes. Cita então o modelo de Levy e outros, que classifica os regimes de acordo com a formalidade e o grau de convergência de expectativas. Por essa classificação um alto grau de convergência de expectativas é imprescindível para a caracterização dos regimes (ainda que tácitos, quando a formalidade é baixa). Mas com um baixo grau de expectativas ou não há regimes (quando também a formalidade é baixa) ou é um regime “de letra morta” (conjugando alta formalidade com baixa convergência de expectativas).

Ao analisar o conceito de regime de List e Rittberger, Román (op.cit.:63) mais uma vez se depara com a idéia de que um mínimo de efetividade é indispensável para caracterizar um regime (e um complicador, reconhecido pelo autor, é que ainda há a incerteza de se, mesmo havendo algum resultado concreto, este ocorreu em decorrência da existência do regime ou de outros fatores). Em seguida o autor parte para definição de Young e Osherenko e conclui: “implicit in this notion is the emphasis on effectiveness” (op.cit.:64).

Toda esta “digressão” a respeito da caracterização dos regimes internacionais serviu apenas para esclarecer que a idéia de institucionalização presente nestas teorias é justamente aquela a que o Brasil resiste (quando atua no cenário regional). Ou seja, a institucionalização como fator determinante na alteração do comportamento dos Estados, e de um aumento progressivo dos interesses mútuos ou do grau de convergência de expectativas. Aquela que não é apenas formal, mas envolve características como autonomia, especificidade, “commonality”, efetividade e robustez.

Portanto, o fato de o Brasil propor que a secretaria pro tempore do TCA se transforme em secretaria permanente (como uma transformação na estrutura do Tratado visando lhe conferir uma maior operacionalidade- em especial no quesito

captação de recursos), ou seja, investir numa institucionalização em sentido formal, não é contrário a uma possível oposição a todas as características mencionadas no parágrafo anterior, que levariam o mecanismo de cooperação a uma autonomia (inclusive restritiva das decisões nacionais e das desigualdades entre os atores) não desejada pelo Brasil¹⁴⁵.

De qualquer forma, durante os anos de 1989 e 1994 a política externa brasileira passou por diversas mudanças, combinando elementos da década de 1980 com outros novos surgidos neste período e que irão se manter e se desenvolver a partir de 1995. Como visto, não por acaso, o TCA também passará por um período de transição, que culmina com a decisão, em 1995, pela criação da secretaria permanente, com a conseqüente transformação do Tratado numa organização internacional.

3.3 - A TRANSFORMAÇÃO DO TCA EM ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA RECENTE (1995-2002)

Depois de caracterizar o período de transição¹⁴⁶, serão destacados os processos de consolidação das mudanças ocorridas. No âmbito do TCA, entre 1995 e 2002 os esforços ficarão concentrados na criação e construção da organização internacional em que se transformará o Tratado, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). É importante refazer este caminho, para que se compreenda o perfil atual do mecanismo. Em seguida, e seguindo a linha de análise deste trabalho, será feita uma tentativa de síntese das principais

¹⁴⁵ Neste sentido a frase de PINHEIRO: “Dessa forma, a política externa brasileira, usando o chapéu do institucionalismo neoliberal, move-se em direção ao pólo hobbesiano pela opção em favor do baixo grau de institucionalidade. (...) Assim sendo, a diplomacia brasileira afirma-se internacional e regionalmente com base no discurso da cooperação, fundamento do liberalismo, mas se utiliza de mecanismo de escape que se traduzem em baixa institucionalidade e relativa durabilidade de alguns arranjos institucionais, desviando-se e, no limite, adiando a questão da justiça no plano regional onde o equilíbrio na balança de poder tem preponderância.” (PINHEIRO, 2000: 324,325).

¹⁴⁶ Período que se encerra, para o TCA, com a decisão, tomada em 1995, pela sua transformação institucional e para a política externa brasileira com a posse do governo de Fernando Henrique Cardoso.

diretrizes da política externa entre 1995 e 2002, para que então se possa complementar a compreensão do significado que o TCA terá neste período.

3.3.1 - A DECISÃO PELA CRIAÇÃO DA SECRETARIA PERMANENTE

No processo de valorização por que passa o TCA desde 1989, surge a preocupação em torná-lo operacional e eficiente, pelas várias razões já expostas. No entanto, o fato de ter aumentado a importância do TCA para a estratégia internacional do Brasil não faz com que automaticamente se alterem seus problemas específicos¹⁴⁷. Em outras palavras, a estrutura existente até então, por ser muito vulnerável a diversos fatores (mencionados a seguir), não era a mais adequada para a renovação de função que se lhe pretendia imprimir. Uma alteração institucional então, teria que minimizar o peso dos seguintes problemas:

- HISTÓRICO DE POUCA COOPERAÇÃO E CONFLITOS SECULARES

Ao se pensar nas dificuldades de funcionamento de um acordo internacional cooperativo, não se podem esquecer de mencionar as diferenças históricas entre os membros e também os conflitos que marcaram suas relações ao longo do tempo. Isso implica formas significativamente diversas na concepção dos respectivos espaços amazônicos e na resposta a seus desafios. Uma harmonização de políticas, por exemplo, demandaria uma maior uniformização de instrumentos conceituais e tecnológicos. Só para citar um exemplo bastante elucidativo, muitas das estatísticas relativas a cada uma das partes amazônicas utilizam critérios e variáveis diferentes, de modo que é bastante difícil formular propostas comuns¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Alguns inclusive já mencionados acima (páginas 100-106)

¹⁴⁸ Na verdade, mesmo dentro de cada país os dados sobre a Amazônia não são de fácil acesso e muitas vezes são incompatíveis. No Brasil, por exemplo, há dados disponíveis, e nem sempre idênticos, no IBGE, IPEA, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional, entre muitos outros órgãos, governamentais ou não. Os estudiosos têm tido dificuldades também para estabelecer critérios consensuais para a caracterização e distinção das várias regiões da Amazônia brasileira. A dificuldade aumenta muito quando se tem em vista a Amazônia continental.

Além da diferença de concepções, que envolvem processos culturais, políticos e sociais, um olhar sobre a história evidencia dificuldades de mais difícil superação: os diversos conflitos entre os países amazônicos.

Como ilustra a tabela abaixo, não são poucos os momentos em que esses países estiveram em lados opostos de uma disputa. O impasse entre a Venezuela e a Guiana ainda não foi resolvido. O Peru e o Equador entraram em guerra em 1995 (além do conflito militar em 1981, já sob vigência do TCA) - este na verdade é um fato bastante curioso: como podem dois países em guerra manterem entre si um tratado de cooperação? Problemas recentes, como o tráfico de drogas e as guerrilhas, levam a novas discordâncias entre os membros, como pode ser exemplificado pela crise diplomática surgida em 2005 entre Venezuela e Colômbia, quando guerrilheiros das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) foram presos em território venezuelano, sem sua autorização, pelo governo colombiano.

DISPUTAS FRONTEIRIÇAS NA BACIA AMAZÔNICA

Ano	Países
1828	Colômbia X Peru
1859	Equador X Peru
1887	Equador X Peru
1890	Equador X Peru
1895	Bolívia X Brasil X Peru
1899	Bolívia X Brasil
1899	Inglaterra X Venezuela**
1900	Brasil X França
1901	Brasil X Inglaterra
1901	Bolívia X Brasil e Peru

1901	Equador X Peru
1902- 1903	Bolívia X Brasil
1904	Equador X Peru/ Brasil X Equador
1904	Brasil X Inglaterra
1905	Brasil X Venezuela
1906	Brasil X Holanda
1907	Equador X Peru
1907	Brasil X Colômbia
1909	Brasil X Peru
1909- 1910	Equador X Peru
1911	Colômbia X Peru
1916	Colômbia X Venezuela
1932	Colômbia X Peru
1941	Peru X Equador
1981	Peru X Equador
1995	Peru X Equador

* FONTES: PEREGALLI (1982: 89-90), CERVO (2001) e DORATIOTO (2004)

**Permanece até hoje a questão sobre os 159 mil km² do Essequibo, herdados pela Guiana)

Dando mais complexidade ao problema, Aziz Ab'Saber, em conferência, mencionou que nas regiões de fronteira entre o Brasil e a Bolívia e o Brasil e a Guiana há animosidades entre as populações, baseadas em “rivalidades seculares”¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Ab'Saber (2004)- mimeo. Conferência do geógrafo na abertura do simpósio internacional “A Amazônia e outros trópicos úmidos”, realizado nos dias 4, 5 e 6 de outubro de 2004. As referências à palestra baseiam-se na transcrição da fala, ainda não publicada.

Também se pode relembrar o testemunho de Rubens Ricúpero, citado no capítulo anterior, de que, antes do TCA, os países amazônicos praticamente se ignoravam mutuamente, e seus representantes só se cruzavam esporadicamente nos corredores de organizações internacionais. Evidentemente, essa histórica “mútua ignorância” é um fator que deve ser levado em conta como uma significativa dificuldade para a efetividade de um tratado que tem como regra de tomada de decisões o consenso.

- O DESCONHECIMENTO DA REGIÃO

O grande desconhecimento da região amazônica pelos países membros é outro sério entrave:

“É preciso entender que a Amazônia não é, porém, uma coisa só. Tem solos muito diversificados em relação a respostas agrícolas, embora os mais ricos já tenham sido descobertos pelas populações ribeirinhas ao longo do Solimões e do Amazonas. Mas há também o Alto Solimões, o Médio Solimões, o ponto nodal da confluência do rio Negro com o rio Amazonas e depois o Médio Amazonas, o Baixo Amazonas e a Ilha de Marajó.

Aqui, em São Paulo, mais de uma vez, ouvi pessoas dizendo ‘lá na Amazônia é assim’.

A pessoa esqueceu que estava falando 4 milhões de km²! Para combater isso, divido a Amazônia em células espaciais. Como não há uma divisão natural nesses grandes espaços, o que proponho pode auxiliar governantes inteligentes. Fiz um relatório e mandei para o atual governo federal, mas não obtive resposta. Então publiquei uma síntese do trabalho na revista Scientific American Brasil, com o título ‘Uma Amazônia Brasileira’, onde explico que a prévia para poder trabalhar com políticas públicas para a Amazônia é o conhecimento de todas as suas células espaciais, desde o Alto Rio Negro até o Médio Rio Negro, Roraima e Amapá.

Às vezes essas regiões têm sub-áreas. Em Roraima, por exemplo, há a zona das colinas sedimentares arenosas, onde existe o rio Branco, que recebe justamente muita areia, e do rio Negro, com características totalmente diferentes. O Estado tem ainda regiões como a serra florestada” (Ab’Saber: 2004)¹⁵⁰.

Sem que se tenha um melhor conhecimento da imensa complexidade geográfica, natural e social da região é difícil de se imaginar projetos eficazes (inclusive no sentido de se candidatarem a receberem recursos internacionais). Some-se a isso a precária infra estrutura da região, aumentando ainda mais os obstáculos a pesquisas e conhecimento da região. O resultado é que é comum se tratar a Amazônia com referências míticas, generalizantes, sem que se conheça suficientemente as particularidades do espaço e de seus habitantes.

- FALTA DE RECURSOS

A crise econômica que atingiu os países da América Latina na década de 1980 serviu para agravar um problema fundamental que se opõe a qualquer projeto de política externa dos países pobres, subdesenvolvidos, em desenvolvimento ou dependentes. Na verdade, as políticas públicas em geral desses países devem considerar o “gargalo” da falta de recursos. A crise da dívida externa apenas tornou mais drástico o cenário, bem no momento que o TCA entra em vigor. Mas além dessa conjuntura específica, há uma questão estrutural que é a dependência de recursos externos.

O Tratado de Cooperação Amazônica não foge a essa lógica, e é praticamente consensual a eleição da falta de recursos como um dos principais motivos da ausência de resultados concretos do acordo.

¹⁵⁰ Note-se que o geógrafo refere-se só à parte brasileira da Amazônia. A diversidade aumenta enormemente se se passa a abranger os territórios amazônicos dos outros países. Basta, para exemplificar, mencionar que o Equador possui petróleo em sua região amazônica, o que demanda políticas específicas completamente distintas daquelas onde não existe esse recurso.

“O Tratado de Cooperação Amazônica, face às dificuldades financeiras enfrentadas pelos membros, não conseguia seguir adiante, sequer fazendo as reuniões programadas. Muito menos adquiriu capacidade de proteger a região (..) uma das coisas que dificultaram, ainda no começo dos anos 80, um acordo que possibilitaria integrar mais consistentemente os países da região, propiciando controle maior sobre os próprios recursos locais, através do Tratado de Cooperação Amazônica, também não foi avante, precisamente pela falta de recursos” (MIYAMOTO, 2002:32 e 36).

“Es importante destacar la falta de compromiso financiero vinculando un mínimo de recursos de los presupuestos nacionales a la actuación de los gobiernos en la región amazónica. Una excesiva dependencia de flujos financieros de los países desarrollados, como aquélla que ha ocurrido en muchos proyectos, inhibe una visión de desarrollo basada en las peculiaridades y necesidades locales. Esta dependencia resulta en imposiciones que descaracterizan las prioridades. Además, la precariedad de la infraestructura local y los bajos salarios pagados a los técnicos o investigadores inviabilizan la realización de muchos proyectos” (MARCOVICH, 2003: 51)¹⁵¹

Aqui há que se apontar dois problemas: o primeiro é o fato da insuficiência econômica dos países não desenvolvidos para financiarem seus próprios projetos (o que se aplica ao TCA) e a conseqüente necessidade de buscar fontes externas de recursos. O segundo é a tendência de, sem um mínimo de aporte dos próprios interessados, a captação internacional gerar também uma diminuição significativa da margem de escolha dos beneficiários. No caso específico do TCA, isso se manifestaria na inexistência de um compromisso financeiro, ainda que mínimo, dos signatários, resultando numa completa dependência de suporte externo. Por fim, mesmo com a disponibilidade de fundos internacionais, é preciso que haja

¹⁵¹ O texto em questão, de uso interno da própria secretaria, é resultado de uma consultoria para a qual foi contratado o professor brasileiro Jacques Marcovich. Seu trabalho aborda uma perspectiva de médio prazo para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA- cuja criação será enfocada adiante), e teve grande influência na formulação do Plano Estratégico da organização, como se pode constatar pela comparação dos dois documentos.

uma estrutura organizada que possa atraí-los, e que seja capaz de formular projetos nos moldes exigidos pelos financiadores.

Pode-se constatar, então, que a intenção inicial de afastar os países de fora da região dos assuntos amazônicos é abandonada. A idéia passará a ser justamente a atração de parceiros que possam apoiar financeiramente os planos, e isso pode-se perceber claramente a partir de 1989, na reunião de presidentes:

“... 4. En ese sentido, son necesarios flujos de recursos financieros nuevos, adicionales y en condiciones adecuadas a los países en desarrollo, a fin de que éstos puedan cumplir la obligación de proteger el medio ambiente y promover el desarrollo.

5. Es necesario encontrar una solución para la grave cuestión de la deuda externa de los países en desarrollo, pues ésta les compromete la capacidad de adoptar políticas y medidas imprescindibles para implantar estrategias de desarrollo sustentable.

(...)

7. Medidas internas de urgencia serán insuficientes para eliminar la pobreza si no cuentan con el apoyo de la cooperación internacional, basada en nuevos principios.

(...)

13. Reafirmamos, asimismo, que este empeño no será suficiente sin la cooperación internacional para apoyar los esfuerzos realizados por nuestros Estados en el desempeño de sus responsabilidades y en el ejercicio de su soberanía.”

As dificuldades financeiras são, portanto, um ponto fundamental para se compreender, por um lado, a quase inexistência de resultados significativos e, por outro lado, a substancial mudança de perfil que marca a história do TCA. Como

diz Simone Goidanich: “Foi enfatizada não mais a cooperação regional, mas sim a extra regional” (GOIDANICH,1994:222)

- QUESTÕES INSTITUCIONAIS

Outro problema a ser enfrentado se se pensa na vitalidade do TCA é sua a estrutura: pouco incisiva, utilizando termos recomendativos e não impositivos. Palavras como “proibido”, “permitido”, “obrigatório”, “necessariamente”, “obrigatoriamente” não são utilizadas. Em seu lugar expressões cujo sujeito são os signatários: “proclamam”, “procurarão envidar esforços”, “empreenderão, conforme o caso...”, “trocarão informações”, “concordam em estabelecer...”, “decidem promover...”, “poderão solicitar...”, “coincidem na conveniência de criar...”, “comprometem-se a estudar”, “concordam em estimular”, “reconhecem a utilidade de desenvolver...”, “poderão constituir...”, entre muitos outros exemplos possíveis. O termos utilizados no TCA lembram mais uma declaração do que propriamente uma estrutura normativa de caráter jurídico (ou seja, que cria obrigações), o que se deve à ausência da previsão de sanções para as atitudes contrárias às prescritas.

Algumas regras são absolutamente sem efeito, como por exemplo a que estabelece a periodicidade das reuniões e a que determina que a ordem das sedes respeitará a ordem alfabética (não só não se respeitou nunca essa regra, como o Suriname e a Guiana nunca sediaram nenhuma reunião do TCA).

Outra importante questão institucional é a indefinição de competências entre seus diferentes âmbitos. A principal¹⁵² dúvida que surge dessa imprecisão

¹⁵² Diz-se “a principal” pois há vários outros casos de indefinição de competências. Ver, por exemplo, a longa discussão que Imbiriba (1984:24-27) faz sobre a confusão entre as atribuições do CCA e das Comissões Especiais (CEs). Segundo ela, não há só confusão na delimitação das respectivas competências, mas também na forma de se instituírem as Ces, ou seja, o TCA precisaria estabelecer de forma mais clara qual são os meios para se instalar esse mecanismo que a autora julga tão fundamentais, sob pena de ser improdutivo e ineficiente. Outro exemplo de falta de uma definição clara diz respeito à própria jurisdição do tratado. O artigo II diz: “O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, **em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma.**”

institucional é: qual é o órgão executivo do Tratado? Ou seja, qual o órgão responsável pela implementação das decisões tomadas no âmbito do Tratado. Essa questão pode abarcar três respostas possíveis: o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), a secretaria pro tempore ou as Comissões Nacionais Permanentes (CNPs).

De acordo com o texto do Tratado (artigo XX), e também com a interpretação feita no capítulo anterior, a função executiva seria uma atribuição das Comissões Nacionais Permanentes. No entanto, o regulamento da secretaria pro tempore lhe designa um caráter executivo¹⁵³. Por fim, há autores que consideram ser do Conselho de Cooperação Amazônica a tarefa de executar as decisões, como Imbiriba (1984:24) e Marcovich (2003:27).

Independente do acerto de cada interpretação, o fato patente é que a competência executiva do TCA não está bem definida, o que acarreta em uma maior dificuldade de implementar as decisões e colocar em prática os projetos concebidos no âmbito do Tratado.

Por fim, ainda como problema institucional, pode-se mencionar a transitoriedade da secretaria, o que é um empecilho, entre outras coisas, ao acúmulo da documentação do Tratado e à gestão financeira das atividades realizadas.

Os conflitos entre os signatários, o desconhecimento da região, a falta de recursos e problemas institucionais são entraves a uma eficaz utilização do TCA (do ponto de vista da política externa brasileira), seja para os objetivos de captação de recursos seja para os de regionalização. Também a cooperação entre os signatários tendo em vista os “objetivos amazônicos” é prejudicada por

(grifo meu). É absolutamente impreciso o critério de vinculação geográfica, econômica ou ecológica à Bacia Amazônica. Como responder a esta questão básica e fundamental: onde se aplica o TCA?

¹⁵³ E mesmo a secretaria permanente será concebida como um “braço executivo” da OTCA. Cf. Lafer (2002)

todos esses fatores. Por isso a proposta da constituição de uma secretaria permanente visaria, não superá-los todos mas, ao menos, diminuir sua dimensão.

O tema do fortalecimento institucional do TCA, apesar de formalizado na proposta brasileira feita em 1993, aparece pela primeira vez na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em 1989, em Quito¹⁵⁴:

“DECLARACIÓN

I. EVALUACIÓN DE LA MARCHA DEL PROCESO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

REAFIRMAN la voluntad política de sus respectivos gobiernos para dar un nuevo y efectivo impulso al proceso de Cooperación Amazónica;

DECIDEN emprender acciones conducentes al fortalecimiento de la estructura institucional del Tratado instruyendo a la Secretaría Pro Tempore, para que convoque con tal fin a un grupo de trabajo Ad Hoc de los miembros del Tratado, que conjuntamente con ella se encargue de la elaboración y presentación a la próxima Reunión del Consejo de Cooperación Amazónica de los siguientes elementos:

1. Proyecto de Reglamento de Funciones del Órgano de Secretaría, incluyendo entre otras la de gestión y promoción de proyectos;
2. **Medidas para el fortalecimiento institucional del Órgano de Secretaría;**
3. **Identificación de mecanismos de captación de recursos externos procedentes de organismos de cooperación internacional;**
4. **La preparación de un estudio sobre la conveniencia de crear una Secretaría permanente del Tratado de Cooperación Amazónica;**

¹⁵⁴ Disponível em www.otca.org.br

5. El estudio de la conveniencia de establecer un fondo financiero de la Amazonia, o un organismo similar;" (grifos meus)

Nesta reunião surge então a pauta da melhor definição de funções dos órgãos, fortalecimento da secretaria e sua transformação em permanente, idéia de um fundo financeiro e da busca por possíveis fontes de recursos externos. Estes temas estiveram presentes nos dez anos seguintes, sendo impulsionados a partir de 1993, com a proposta brasileira, quando se inicia de fato o processo de criação da secretaria permanente.

Nesta ocasião, no entanto, não foi possível se atingir um consentimento entre os signatários. Em 1994, além de o Brasil reiterar a proposta, o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), em sua VI reunião, criou uma comissão para estudar as implicações técnicas, administrativas, jurídicas e financeiras da instalação de uma secretaria permanente¹⁵⁵. Finalmente, em 1995, a V RMRE, no Peru, decide pela criação da secretaria permanente. Desde esse ano, então, todas as reuniões do Tratado até 2002 estiveram voltadas para a consolidação da alteração decidida.

3.3.2 - CONSOLIDAÇÃO DAS MUDANÇAS DO INÍCIO DOS ANOS 1990: POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO MANDATO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E A MUDANÇA DO TEXTO DO TCA (1995-1998)

No dia 1º de janeiro de 2005 assume a presidência o ex chanceler e ex ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Com ele, assume o MRE Luiz Felipe Lampreia e a política externa brasileira a partir da segunda metade dos anos 1995 irá aprofundar as características surgidas na fase de transição.

Em 1994 é encerrada a Rodada do Uruguai do GATT, e é criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), que se tornará uma das principais

¹⁵⁵ Ou seja, volta-se ao ponto de 1989. Apesar desta RMRE ter decidido que a próxima reunião do CCA estabelecerá a comissão de estudos, passaram-se duas reuniões (em 1990 e 1993) e a resolução só foi concretizada em 1994.

arenas da atuação internacional do Brasil, aprofundando a importância que Celso Lafer, em seu discurso de posse como ministro das relações exteriores, em 1992, atribuíra às negociações comerciais multilaterais.

Ainda em dezembro de 1994, na Cúpula das Américas, são iniciadas as negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Antes de o projeto ter sido formalizado, a chancelaria brasileira já havia traçado sua estratégia: expandir o pólo aglutinador formado pelo Mercosul pela América do Sul, como meio de resistência à completa preponderância norte americana no continente, ou seja, a constituição de um agrupamento que pudesse significar um poder de barganha maior no processo de liberalização comercial¹⁵⁶. Em 1998 ocorrerá, em Santiago do Chile, a II Cúpula das Américas para negociação da ALCA.

As tratativas para formulação de acordos de liberalização comercial não se restringirão ao contexto hemisférico. No final de 1995 é assinado um acordo quadro de cooperação inter regional entre o Mercosul e a União Européia, o que constituirá um nova frente de buscar uma melhoria nas relações econômicas internacionais, bem como uma alternativa à exclusividade do projeto de integração norte americano. Este acordo reflete o aspecto do multilateralismo (busca por manter aberto o conjunto de alternativas internacionais) da política externa, cristalizado na expressão “global player” (cunhada por Celso Amorim, para substituir e ampliar o conceito de “global trader”, acrescentando-lhe um sentido de protagonismo no cenário internacional)¹⁵⁷.

No mesmo sentido da diversificação dos parceiros internacionais, o chefe de Estado estabelece um protagonismo nos contatos e negociações, por meio de uma agenda intensa de viagens e uma concepção bastante definida da política exterior, prática que será denominada “diplomacia presidencial”¹⁵⁸. Nos três primeiros anos de mandato o presidente visita mais de vinte países (que incluem

¹⁵⁶ Ver MELLO (2000: 128-134, 163-171)

¹⁵⁷ Ver MELLO (op. cit.: 182-185), VIZENTINI (2003:97) e OLIVEIRA (2005: 254)

¹⁵⁸ Cf. Lafer (2004: 119).

Ásia do Leste, China, Índia e África do Sul), o que se relaciona, além da busca de novas frentes de relacionamento econômicos, à construção de uma imagem do país como ator global, aumentando seu prestígio, inclusive com a utilização do prestígio da figura do presidente. É de se destacar, no entanto, que dos vinte países mencionados apenas um integra o TCA: a Venezuela, que FHC visitou em 1995.

Também tendo em vista a imagem internacional, o Brasil vai enfatizar sua política de adesão aos regimes internacionais, em especial àqueles relacionados com a contenção da tecnologia nuclear¹⁵⁹. Em maio de 1994 o Brasil aderira ao Tratado de Tlatelolco para proscrição de armas nucleares na América Latina. Em agosto de 2005 é assinada a Declaração de São José dos Campos, com a renúncia brasileira de produzir, adquirir ou transferir mísseis nucleares de longo alcance e em outubro do mesmo ano o país adere ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis. No ano seguinte ainda há a adesão ao Grupo de Supridores Nucleares, que controla a exportação de tecnologia e bens nucleares, e ao Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares. Todo o processo culmina com a assinatura, em 20 de junho de 1997, do Tratado de Não-Ploriferação Nuclear, colocando fim a uma resistência histórica do Brasil a se submeter a este Tratado¹⁶⁰.

Lafer sintetiza a importância da busca por credibilidade internacional no período:

¹⁵⁹ “A decisão mais acertada no momento parece ser contribuir para a defesa conjunta dos valores que compartilhamos com a sociedade internacional. Para isso torna-se necessário aderir às regras do jogo do mundo atual, o que implica, necessariamente, em participar dos regimes de controle das tecnologias de uso duplo. A opção contrária leva a colocar o Brasil sob suspeita, desnecessariamente- de querer, inclusive, acobertar ações de países com perfis totalmente distintos e que vivem em regiões de tensão- e a impossibilitar que o governo possa influenciar, com seu respeitado ponto de vista, o rumo das tendências em matérias de controles. A participação parece cada vez mais ser a chave, tanto da proteção das conquistas científico-tecnológicas já obtidas no Brasil, quanto do reconhecimento de que o país é suficientemente confiável para usufruir das tecnologias que possam ser transferidas do exterior.” (FELÍCIO, 1997: 280).

¹⁶⁰ Dados retirados de VIZENTINI (2003:108-110). Para uma visão crítica da postura brasileira ver FERREIRA (2001)

“...o fato de ser o Brasil um país de escala continental (...) que não é um monster country assustador, como seus congêneres. Tal distinção não deixa de ser um ativo potencial num sistema internacional em que as percepções de risco e as estimativas de credibilidade são dados importantes. A isto se adicionam os investimentos no soft power da credibilidade, realizados pelo país no correr da década de 1990, ao tratar de maneira construtiva- pela participação e não pela distância – os ‘temas globais’ que se inseriram, em novos termos, na agenda internacional, pós Guerra Fria. Entre eles destaco meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e não proliferação nuclear, ponderando que no campo dos valores este trato construtivo é condizente com o componente Ocidente de nossa identidade internacional ...” (LAFER, 2004: 117, 118).

Junto com todos esses pontos da agenda externa do país, e também reforçando os objetivos da universalização e da construção de um papel ativo no contexto mundial, a prioridade máxima deste período será a manutenção do Mercosul (impedindo que as recorrentes crises levem ao seu esfacelamento), inclusive como plataforma da inserção internacional do país. Nesse sentido, importante a entrada em vigor da fase de união aduaneira (com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum), em 1995, que dá um sentido mais político ao bloco e lhe confere personalidade jurídica internacional.

Segundo Mello, no entanto, “Apesar de toda a retórica quanto à prioridade conferida ao Mercosul como eixo da política externa brasileira e como núcleo dos círculos concêntricos da sua estratégia regionalista, os limites no compromisso do Brasil com o aprofundamento da integração sub- regional manifestaram-se explicitamente ao longo da segunda metade da década de 1990” (MELLO: 2000, 172). Mas se o país não investirá no aprofundamento do processo de integração, por outro lado procurará expandi-lo. Assim, estratégia sul americana do Brasil vai continuar, apesar do desaparecimento do termo ALCSA (op.cit: 187,188).

Em 1996 há a associação do Chile e da Bolívia ao Mercosul, embora não como membros plenos. O primeiro negociava também seu ingresso no Nafta,

enquanto a segunda, cada vez mais vinculada ao Brasil (especialmente após o acordo para fornecimento de gás natural, em 1993), desde julho de 1992 já havia solicitado sua adesão gradual ao bloco do Conesul. Mas o Tratado de Assunção não permite a entrada de integrantes de outros esquemas de livre comércio - por isso a estratégia brasileira de expansão do Mercosul seria a de “building blocks”¹⁶¹, ou seja, fazer a integração a partir dos blocos sub regionais já existentes.

Ainda em 1995 foi iniciada a negociação do Mercosul com a Venezuela, depois transformada em negociação Mercosul/ Comunidade Andina, que resultou num acordo em 1998. Mas no ano seguinte o Brasil abandonou o formato de conversações entre blocos e passou a tratar individualmente com o grupo andino, fechando um Acordo de Complementação Econômica em julho de 1999. Para Mello, a decisão brasileira “...foi reveladora quanto à importância conferida pelo Brasil à expansão de suas relações com outros países da América do Sul, mesmo que em detrimento da unidade de ação externa do Mercosul...” (MELLO, 2000: 190).

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, portanto, a ênfase na regionalização, em conjunto com as negociações econômicas multi e bilaterais e a busca pela construção de uma imagem positiva do país, têm em vista a caracterização do país como um ator global relevante. Regionalização (no sentido de expansão na América do Sul e não de aprofundamento dos processos de integração), prestígio internacional e “universalização”¹⁶² (no sentido de participação em regimes internacionais e diversificação dos parceiros em escala mundial) podem sintetizar o perfil da política externa do período.

Os três elementos se refletem no TCA. A idéia do prestígio internacional está fortemente relacionada com a valorização do tema ambiental e, por

¹⁶¹ Cf Mundo Pangea, outubro de 1996 página 8. Mas importante ressaltar que a negociação com os países individualmente também fazia parte da estratégia brasileira.

¹⁶² Preferiu-se o termo “universalização” a “universalismo” para não entrar na discussão a respeito das identidades e diferenças do universalismo dos anos 1990, com o paradigma universalista que se formou e consolidou entre 1960 e 1980. Para esta discussão ver MELLO (2000: 152-162)

consequente, da Amazônia. Ou seja, cuidar da maior floresta tropical do planeta reforça a posição do Brasil (e dos outros signatários) como convergente com o “mainstream” internacional¹⁶³. Ao mesmo tempo, as reuniões do TCA mostram uma preocupação com a manutenção da vitalidade do tema do desenvolvimento sustentável e da pauta ecológica, como pode ser exemplificado pela declaração final da Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Lima (1995)¹⁶⁴:

“... los países parte iniciaron un importante e inédito proceso de concertación que coadyuva al desarrollo sostenible de sus respectivos territorios amazónicos y al mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones.(...) Conscientes de la importancia de la inmensidad florestal natural amazónica en el mantenimiento de los procesos ambientales globales, de los recursos hídricos y de la mega-diversidade biológica contenida en la región; del patrimonio en reservas minerales, fuentes energéticas, y del potencial de la Amazonia en los múltiples campos (...) Consecuentes con los importantes logros de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo...”

Nesta mesma reunião, pela primeira vez na história do Tratado houve a participação de representantes de organismos internacionais como observadores, o que passará a ser recorrente. Tal fato ilustra, em primeiro lugar, o processo de abertura por que passará o TCA, processo cujo início pode ser identificado na mudança de discursos ocorrida no começo da década (como mencionado no item passado). O objetivo é, além de mostrar abertura ao diálogo, receptividade e confiabilidade (ligados à idéia de prestígio), investir na possibilidade de captar mais recursos internacionais. E a declaração final não omite tal meta:

“...Hacer um claro y vigoroso llamado a los países desarrollados (...) para que apoyen en forma efectiva, com substantivos recursos financieros y

¹⁶³ Nas palavras de Gelson Fonseca: “A política externa brasileira tem adotado plenamente os instrumentos que representam esses valores (democracia, direitos humanos, livre mercado, não ploriferação, etc). Falamos a mesma linguagem do mainstream internacional.” (Apud MELLO 2000:153). Embora não haja a menção explícita ao meio ambiente, o assunto se insere no mesmo grupo dos citados.

¹⁶⁴ Disponível em www.otca.org.br

tecnologías adecuadas (...) Comprobar el papel activo y la participación que en el proceso del desarrollo económico sostenible correspondem a las empresas privadas y a destacadas organizaciones no gubernamentales regionales (...) Reiterar la importancia de la cooperación técnica y financier no reembolsable (...) y hacer un urgente llamado para que ésta se amplíe significativamente...”.

A participação de organismos internacionais também tem relação com o que foi denominado “mundialização”, ou seja, a diversificação das parcerias e contatos internacionais. Basta mencionar os convênios do TCA com o Reino dos Países Baixos, Programa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), União Européia, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF).

No caso da regionalização, este elemento está presente, nesta fase, ainda como um processo de reforço dos laços entre os países amazônicos, incentivado pelo Tratado:

“Convencidos de que los procesos recientemente alcanzados, en base a los intereses comunes establecidos en el Tratado, **necesitan ser decididamente impulsados para profundizar y avanzar en el proceso de cooperación regional** (...)” (grifo meu).

Ao analisar a participação dos signatários em alguns fóruns temáticos internacionais, Torrecuso mostra que esta aproximação serve também para manifestações em âmbitos externos, inclusive apontando a posição de liderança do Brasil (que integra a idéia da regionalização):

“Percebe-se pela descrição da postura política dos países amazônicos nos fóruns analisados (...) que **há bastante convergência entre as posições apresentadas** (...). Pôde-se constatar, igualmente, que o **Brasil apresentou posição de liderança em relação àquele grupo de países**, pois não somente foi o país que apresentou o maior número de

intervenções individuais e coletivas com cada país, mas também foi o que mais contou com o apoio desses países às suas posições.” (TORRECUSO, 2005: 81- grifos meus).

A pretensa posição de liderança do Brasil na América do Sul (expressa com relação aos países amazônicos) pode ser também identificada no papel que o país, como um dos garantes do protocolo de 1942¹⁶⁵, desempenhou na solução do conflito entre o Peru e o Equador, ente janeiro e fevereiro de 1995. A intermediação continuou até 1998, quando foi assinado o Tratado de Paz, em Brasília.

No âmbito do TCA, outra característica da política externa brasileira se manifesta, também relacionada à forma escolhida para a regionalização: uma certa resistência ao aprofundamento do processo de cooperação (no sentido já discutido acima- páginas 129-135). Em primeiro lugar, entre 1995 e 1998 o Brasil continua sem a sua Comissão Nacional Permanente, ou seja, sem o órgão que seria competente para implementar as decisões do Tratado no território nacional. No mais, a discussão entre a autonomia das decisões técnicas ou sua submissão à formalidade dos procedimentos diplomáticos(ver página 129 e nota de rodapé 139) manifesta-se neste período principalmente com relação às Comissões Especiais. Na VI reunião do Conselho de Cooperação Amazônica a posição brasileira se reflete na resolução RES/VI CCA/1, que propõe alterar o regulamento da Secretaria Pro Tempore¹⁶⁶:

“ Agregar el siguiente texto como segundo párrafo del numeral 5 del artículo 5° del Reglamento:

"Las comunicaciones oficiales de la Secretaría Pro Tempore con los organismos nacionales competentes de los Estados Parte referidas a la convocatoria de reuniones técnicas o de Comisiones Especiales, de

¹⁶⁵ Termo que pôs fim à guerra de 1941 entre os dois países. Os demais garantes foram Argentina, Chile e Estados Unidos.

¹⁶⁶ A alteração foi aprovada, por meio da resolução RES/V MRE- TCA/3, na V Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Lima, em 1995. Atas e declarações disponíveis em www.otca.org.br

talleres y seminarios y de aspectos sustantivos sobre los programas, proyectos y la cooperación internacional, **serán tramitadas por vía diplomática, preferiblemente a través de la Representación Diplomática acreditada ante el país sede de la Secretaría. La Secretaría Pro Tempore velará por que las Comisiones Especiales observen el mismo procedimiento".**

Reemplazar el numeral 7 del artículo 5° por la siguiente redacción:

"Los proyectos podrán originarse en las Comisiones Especiales o en iniciativas de la Secretaría Pro Tempore y deberán ser puestos a consideración de todas las Partes. Los proyectos deberán contar con la aprobación previa y expresa de cada Parte involucrada. Las Partes no involucradas podrán formular observaciones en un plazo no mayor de 60 días".

Agregar el siguiente texto como párrafo segundo del numeral 13 del artículo 5°:

"La Secretaría Pro Tempore someterá anualmente a la aprobación de las Partes, el Cronograma de Trabajo de las Comisiones Especiales. La Secretaría Pro Tempore procurará que todas las Comisiones se reúnan con anterioridad a la Reunión del Consejo a fin de que éste pueda realizar un adecuado seguimiento de sus actividades". (grifos meus)

No mesmo sentido a posição brasileira na VIII reunião do CCA, ocorrida em Caracas, em 1997:

"3.2 En cuanto a las fechas y sedes de las Reuniones Ordinarias de las Comisiones Especiales de la Amazonia, el Delegado del Brasil expresó la importancia de las Comisiones Especiales como instancias de naturaleza técnica y gubernamental en el marco del TCA que deben reunirse anualmente. **Añadió que las fechas y sedes deberían ser flexibles, y que debían ser coordinadas por vía diplomática"**(grifo meu).

Mas mesmo a cautela da diplomacia brasileira não significa uma oposição à transformação do TCA em organização internacional, o que aliás, decorreu de uma proposta sua. Neste período (1995-1998) as reuniões nas instâncias do Tratado se concentram especialmente na definição dos termos da futura OTCA. As negociações a respeito do formato jurídico, competência, e financiamento da nova secretaria permanente irão até 1998, quando os chanceleres se reunirão extraordinariamente em Caracas, no dia 14/12/1998, para assinarem o protocolo de emenda ao TCA¹⁶⁷, alterando o artigo XXII, que se referia à secretaria pro tempore. O protocolo dota a OTCA de personalidade jurídica e lhe atribui competência para assinar acordos com os membros, outros Estados e outras organizações internacionais (art I). Determina que a sede da secretaria permanente seja instalada em Brasília e que sua função é implementar os objetivos do Tratado (art II). Além disso, prevê a elaboração de planejamento financeiro (parágrafo 2º do art II).

3.3.3 – CONSTRUINDO LAÇOS COM A AMÉRICA DO SUL E COM O MUNDO NUM PERÍODO DE INSTABILIDADE: A IMPLEMENTAÇÃO DA OTCA E A POLÍTICA EXTERNA DO SEGUNDO MANDATO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1999-2002)

A política externa da segunda gestão de FHC (1999-2002) não apresenta grandes rupturas com relação ao sentido geral do primeiro mandato (inclusive Luiz Felipe Lampreia permanece, até 2001, como chanceler). Mas há um fator que irá condicionar a atuação internacional brasileira do período: as fortes crises no entorno regional e também no plano mundial.

Mesmo internamente a transição de um período a outro demonstra graves problemas, em decorrência principalmente da crise financeira internacional que se espalhava desde 1997 (a partir do Leste Asiático e passando pela Rússia), aliada à fragilidade econômica da economia brasileira¹⁶⁸. Devido ao receio dos investidores, em 1998 houve intensa saída de capitais do país, que precisou

¹⁶⁷ Anexo II

¹⁶⁸ Tal fragilidade deve-se em especial à manutenção do Real artificialmente valorizado perante o Dólar, como forma de conter a inflação.

contar com um pacote de ajuda financeira de FMI de US\$ 4,15 bilhões¹⁶⁹. Em janeiro de 1999, para conter a crise, o Brasil desvalorizou sua moeda, para incentivar as exportações, e adotou política de elevação da taxa de juros para atrair investimentos e conter a inflação¹⁷⁰.

Mas esta medida foi tomada sem qualquer consulta aos parceiros do Mercosul, o que gerou nos demais sócios do bloco um receio de o comércio intrabloco ser desequilibrado em favor do Brasil, e ao mesmo tempo de que houvesse uma fuga de capitais para este país. A Argentina, que já passava por dificuldades financeiras e resistia a um acordo sobre automóveis e sobre o setor açucareiro, estabeleceu restrições à importação de tecidos, inclusive produzidos no Brasil, o que estremeceu a relação entre os dois¹⁷¹.

A situação financeira da Argentina vai piorar até chegar ao seu auge entre o fim de 2001 e o início de 2002, gerando grandes ondas de mobilização social e contestação política. O Paraguai também passava por séria crise econômica e política, o que se agravou após o assassinato de seu vice presidente em março de 1999, levando a situação à beira de uma ruptura institucional, o que tanto o Brasil como a Argentina ajudaram a impedir¹⁷². O quadro econômico não era melhor no outro sócio do Mercosul, o Uruguai, cujos índices só pioraram a partir de 1999. A Bolívia, em 2000, devido à pobreza crescente e ao aumento da insatisfação com o papel de empresas estrangeiras no país, passará pela decretação do estado de sítio e a renúncia de seu presidente. No Equador a convulsão social será ainda maior em 1999, com levantes indígenas e militares. A

¹⁶⁹ Cf VIZENTINI (2003:98).

¹⁷⁰ Com os juros altos o crédito fica mais caro e o consumo tende a diminuir, impedindo a inflação de disparar. Simplificadamente, este era o raciocínio dos setores econômicos do governo. O aumento da taxa de juros pelo governo leva a uma elevação das taxas de juros cobrados pelo mercado, mas o inverso (diminuição da taxa pelo governo e conseqüente diminuição do preço do crédito no mercado) não é necessariamente verdadeiro.

¹⁷¹ Cf BANDEIRA (2003: 526-529)

¹⁷² BANDEIRA (op.cit.:554,555)

interferência dos EUA foi decisiva para conter um golpe de Estado com a saída do presidente, em janeiro de 2000¹⁷³.

Também politicamente o momento não era bom para a aproximação regional. A Argentina, o Uruguai e o Chile¹⁷⁴ tendiam a aproximar-se dos EUA. No caso da primeira, pode-se ilustrar com a pretensão de ingresso na OTAN¹⁷⁵. Segundo Bandeira (2003:530) a solicitação da Argentina está relacionada com a perspectiva de intervenção norte americana na Colômbia (em razão das drogas e da guerrilha). A presença dos EUA nos assuntos sul americanos reforça-se, então, por duas vias: os países que procuram estreitar as relações com a potência hemisférica e, por outro lado, o interesse desta em alguns assuntos internos, como é o caso da Colômbia ou a já referida participação no processo no Equador.

Em agosto de 2000 é anunciado o Plano Colômbia, por meio do qual os EUA apoiariam com recursos e treinamento militar o combate ao narcotráfico. O Plano Colômbia assume especial atenção para o Brasil, primeiro porque reforça o sentido de vinculação do beneficiário da ajuda aos EUA e segundo porque traz o interesse direto deste país ao interior da Amazônia¹⁷⁶, o que vai reforçar a priorização desta região para a política brasileira de defesa, processo que se inicia na década de 1980.

Complementando o perfil de instabilidade do período, não há como não mencionar os atentados nos EUA, em setembro de 2001, que levam a uma redefinição da concepção de segurança no plano internacional, e também alimentam uma tendência ao unilateralismo dos EUA, o que, para a política

¹⁷³ BANDEIRA (op.cit.:556-558)

¹⁷⁴ O Chile, apesar de em negociação para aumentar sua participação no Mercosul, anuncia em 2000 que também negocia seu ingresso no NAFTA. O fato aumenta divergências internas no Mercosul, com manifestações de representantes da Argentina e do Uruguai de simpatia pelo procedimento chileno. (BANDEIRA, op.cit.:578-579).

¹⁷⁵ BANDEIRA (op.cit.:529-530).

¹⁷⁶ Cf BANDEIRA (op.cit.: 559-562) e VIZENTINI (2003: 101). Sobre o Plano Colômbia e as repercussões para o Brasil, ver BORGES (2006)

externa brasileira, constitui uma ameaça¹⁷⁷. Basicamente então, entre 1999-2002 a América do Sul se vê abalada, e os EUA adotam uma postura mais incisiva no hemisfério e no mundo.

Por todas essas razões, desde econômicas até políticas e estratégicas, a afinção com o mainstream vai ser minimizada, dando espaço para um discurso de diálogo, mas com a tentativa de marcar posição, crítica muitas vezes¹⁷⁸. A grande importância das negociações econômicas internacionais será reforçada, especialmente durante a segunda gestão de Celso Lafer, que substituiu Luiz Felipe Lampréia em 2001¹⁷⁹. A política externa do país será um instrumento da tentativa de ampliar o acesso dos produtos brasileiros a mercados estrangeiros. Por isso o tom cada vez mais crítico ao protecionismo, em especial dos países desenvolvidos. No modelo econômico brasileiro, dependente de divisas para fechar o balanço de pagamentos, em especial quando a taxa de juros é bastante alta, as exportações se tornarão progressivamente mais importantes. Em setembro de 2001 o presidente Fernando Henrique usou a expressão “exportar ou morrer”.

Do ponto de vista da política externa, então, a situação do Brasil é complicada. A América do Sul, eleita como espaço de inserção internacional, inclusive como forma de manter uma certa autonomia com relação aos EUA, está debilitada enquanto grupo (ainda não plenamente constituído, ressalte-se). Ou seja, o projeto brasileiro de unificá-la sob sua liderança está ameaçado pelas crises e pela maior presença dos EUA. O contraponto a este cenário negativo é que, com a ascensão de Hugo Chávez ao poder na Venezuela, o país ganha um

¹⁷⁷ Cf LAFER (2004: 132, 133)

¹⁷⁸ Cf VIZENTINI (2003: 98). Sobre as críticas do Brasil à postura da comunidade internacional, especialmente na crise financeira da Argentina, ver BANDEIRA (2003: 586,587). Sobre a preocupação com a “globalização assimétrica” e a mudança nas regras internacionais, ver LAFER (2004: 118-126).

¹⁷⁹ O novo ministro determinou que toda a turma de ingressantes no Itamaraty recebesse formação especial em negociações comerciais, treinados por especialistas em antidumping, salvaguardas, União Européia, Organização Mundial do Comércio (OMC), Alca e Mercosul. Terminadas as aulas, os alunos passaram nove semanas em Genebra (sede da OMC) e duas semanas em Bruxelas (sede da União Européia).

aliado na resistência à ALCA, e um importante país (especialmente devido ao petróleo) disposto a ingressar no Mercosul.

O Brasil insiste em seu projeto sul americano e promove, em setembro de 2000, a Cúpula Sul Americana. Este encontro tenta reafirmar os laços políticos entre os países sul americanos e, assim, barrar o avanço norte americano nas negociações comerciais (ALCA) e também do ponto de vista militar (Plano Colômbia). O projeto da ALCSA é revitalizado (apesar de não se ter utilizado este nome), com a perspectiva de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Mas o mais importante é que o Brasil iniciará uma nova estratégia para seu projeto de regionalização: o investimento na integração física como forma de estreitar os laços com os vizinhos sem que se necessite de uma coordenação tão grande quanto aquela voltada para a liberalização comercial ou coordenação de políticas macroeconômicas.

“Não havendo condições para lançar novas negociações de integração comercial, a Cúpula de Brasília optou por priorizar a construção da infraestrutura de transporte e comunicações entre os países sul americanos...” (VIZENTINI, 2003:100).

Pouco antes da reunião o presidente escreve um artigo em que já aparece a questão da integração física:

“A vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação de entraves de obstáculos ao comércio, e **pelo aprimoramento das conexões físicas em transportes e comunicações.**” (Apud BANDEIRA, 2003:575 – grifo meu)¹⁸⁰

¹⁸⁰ No balanço de sua segunda gestão como ministro das relações exteriores, Celso Lafer escreve: “Há (...) um claro reconhecimento do papel do Brasil na articulação da infra-estrutura da região, e na consolidação da IRSA. Esta (...) tem o mérito de ser um planejamento baseado em projetos concretos e não em abstrações retóricas”. (LAFER,2003:131). Ver também notícia da Gazeta Mercantil, de 4/4/2000, página A-5 (cinco meses antes da cúpula) em que se afirma que o Brasil encomendou ao BID um estudo das possíveis obras de integração física e energética na região. Na matéria o vice presidente da república, Marco Maciel, afirma: “Não podemos pensar

Neste cenário o norte da América do Sul vai ganhar destacada importância. Em primeiro lugar porque é o espaço da região com menos interligações físicas¹⁸¹, o que significa um maior potencial ainda não desenvolvido- seja em termos econômicos, seja em termos de segurança. Em segundo, pela valorização econômica que decorre atividades de desenvolvimento recente, como a expansão da produção de soja para Roraima, com o objetivo de exportar para a Venezuela, concorrendo com os produtores norte americanos¹⁸². Também a importação de energia dos países vizinhos depende de uma adequada infra- estrutura física. A perspectiva de integração física da América do Sul, além do sentido político relacionado ao fortalecimento dos vínculos entre os países (em oposição a uma vinculação maior com países de fora da região, como os EUA), relaciona-se também à problemática mencionada de acesso a mercados e aumento das exportações.

E a OTCA, apesar de concentrada no processo de implementação da secretaria permanente, será um espaço privilegiado de estabelecimento e divulgação desta agenda, bem como da articulação dos signatários em torno das novas prioridades estabelecidas. Pode-se perceber isto claramente no discurso que o presidente Fernando Henrique faz no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do TCA, em 2000¹⁸³:

“O TCA reflete as realidades e os desafios da integração. E quando falo de integração, não tenho em mente apenas os aspectos comerciais. Penso igualmente – o que às vezes é até mais importante – nas iniciativas de integração física, de energia, transportes ou comunicações. Na relação entre a integração comercial e a integração física há sempre a ameaça de um círculo vicioso que leva à estagnação e ao atraso. Não se faz a estrada

que a integração econômica avançará sem a existência de infra-estruturas compatíveis (...) A integração deve ser completa, e não apenas comercial” Gazeta Mercantil

¹⁸¹ Ver nota 54 acima.

¹⁸² A primeira safra comercial do estado foi plantada em abril de 2000. Um dos grandes motivadores do empreendimento foi justamente a pavimentação da rodovia BR-174, que liga Manaus a Caracas. Cf. Gazeta Mercantil 7, 8 e 9/4/2000, página B-20,

¹⁸³ Note-se que a reunião ocorre em abril de 2000, antes portanto da reunião de Cúpula Sul Americana, mas já adianta o tom do encontro.

porque não há comércio. E não se desenvolve o comércio porque não existe estrada” (CARDOSO, 2000).

No balanço de sua gestão, já mencionado, Celso Lafer, após falar da IIRSA, reforça este sentido da OTCA:

“Quero também mencionar a importância atribuída ao Tratado de Cooperação Amazônica, que acabamos de converter numa Organização com secretaria permanente, em dezembro de 2002. Essa institucionalização tem significado econômico, ambiental e político e **se insere nessa mesma visão voltada para conferir um novo patamar à organização do espaço sul americano**” (LAFER, 2003:131- grifo meu)

Depois da Cúpula de 2000, a primeira RMRE, ocorrida na Bolívia, em 2002, vai evidenciar, em sua declaração final¹⁸⁴, que a pauta proposta pelo Brasil está plenamente incorporada pelo mecanismo multilateral, que se coloca como um executor daquele projeto:

“ALIENTAN los progresos obtenidos en el ámbito de la ‘Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sud América (IIRSA)’, en línea con las disposiciones del Tratado de Cooperación Amazónica, en su Artículo X, y **reafirman el compromiso de los Países Miembros con el desarrollo sostenible, al implementar esta Iniciativa**. En ese sentido, instruyen a la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica para que, en coordinación con el Comité Ejecutivo de IIRSA, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, impulse un programa de trabajo orientado al establecimiento de una Red de Transportes en la Región, haciendo especial énfasis en la temática de los sistemas multimodales y la facilitación de la navegación en la Cuenca Amazónica.” (grifo meu).

Ou seja, o TCA continua a repercutir a perspectiva regional do Brasil. Outra preocupação internacional do país que será conduzida aos signatários do

¹⁸⁴ Disponível em www.otca.org.br

Tratado, e por meio dele, é a preocupação de afastar os EUA da questão da segurança da Amazônia. Este objetivo será afirmado com a inauguração do SIVAM, em 2002. No mesmo ano, durante a VII RMRE, Fernando Henrique oferece aos demais países amazônicos o compartilhamento do sistema. O tema entrará em pauta do TCA na RMRE seguinte, em 2004¹⁸⁵, já no governo Lula e sob a gestão de Celso Amorim no MRE, quando a declaração final da reunião fará menção explícita à utilização do SIVAM pelos demais membros¹⁸⁶:

“RESSALTAM, nesse contexto, o potencial de cooperação entre os Estados Membros com base em sistemas de sensoriamento remoto, como o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM); e destacam, com satisfação, as ações bilaterais em curso entre o Brasil e os demais países amazônicos, para estabelecer as condições de acesso às informações geradas por aqueles sistemas”.

A partir da incorporação do TCA na estratégia de regionalização da política externa brasileira, ele cada vez mais deixa de ser um mecanismo de integração específico dos países amazônicos, reforçando sua condição de instrumento de unificação da América do Sul como um todo. Assim, a partir da criação da OTCA, suas reuniões e declarações irão explicitar sempre este aspecto. Documento interno da própria secretaria permanente, formulado por um consultor venezuelano para subsidiar a confecção do plano estratégico da OTCA, é ilustrativo neste sentido:

“Los ocho países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica forman parte de avanzados esquemas de integración. Brasil tiene una posición de liderazgo en el MERCOSUR y luego, los cinco países andinos –que son al mismo tiempo amazónicos– forman parte de la Comunidad Andina de Naciones, (CAN). Y Surinam y Guyana sin perder su vocación caribeña a través del CARICOM, han

¹⁸⁵ A declaração final desta reunião pode ser encontrada em www.otca.org.br

¹⁸⁶ Interessante notar que nesta reunião o tema da defesa é explicitamente reinserido no âmbito do TCA, indicando uma harmonização entre a política de defesa e a política diplomática para a Amazônia. Sinal bastante claro disso é a realização, em 13/7/2006, em Bogotá (Colômbia) da primeira reunião de ministros da defesa dos países membros do TCA.

venido reforzando en el último tiempo su pertenencia sudamericana. **Y la OTCA es un instrumento muy importante para que esta tendencia pueda consolidarse con estos dos países.**

(...)

La agenda de la integración, con todo, ha tenido una evolución positiva en torno a sus objetivos de integración física. En efecto, el proyecto de la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la integración entre los países de la región adquiere una nueva dimensión. En lo concreto existe la voluntad de superar con su ejecución, las trabas logísticas de comercio y los costos de transporte que varios países de la región han venido confrontando, pero sus efectos serán mucho más amplios. Hay un enorme déficit de infraestructura en la región sudamericana que el proyecto IIRSA busca resolver, considerando este esfuerzo en el marco del desarrollo sostenible.

Dentro de su programación de proyectos, los ejes aprobados han sido el Eje Marítimo del Pacífico y el Eje Orinoco-Amazonas-Plata. Ambos, incluyen a países amazónicos, en una dinámica sinérgica que puede acelerar la integración de los países tanto en el espacio específico de la Cuenca Amazónica como en el resto del subcontinente. **La OTCA ha identificado a la IIRSA como uno de los espacios en los que convergen con mayor pertinencia sus prioridades como ente de cooperación y el proceso de integración subregional. Y este es el más claro ejemplo de las múltiples conexiones existentes entre los esquemas de integración CAN-MERCOSUR y la cooperación intergubernamental para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. La integración sudamericana tiene como objetivo último el desarrollo sostenible de cada uno de los países de la región, y la OTCA es un espacio cuyas particularidades y agenda, refuerza el proceso de integración de los países pertenecientes a la CAN y al MERCOSUR.**

Por ello, aunque el escenario actual de la integración tiene varios obstáculos que vencer y, principalmente, debe rearmar el modelo de la integración a escala sudamericana, para una interlocución positiva con actores extra regionales, **la contribución de la OTCA a través de sus programas y planes reforzará concretamente el camino de la integración sudamericana**". (QUIROGA, 2003: 31,33 grifos meus)

A tendência então é que se diminua a divisão da atuação regional do Brasil em duas áreas (o lado amazônico e o lado platino), ganhando lugar uma percepção mais geral da América do Sul como um todo, mas perdendo com isso muito da especificidade de cada subsistema. A secretaria permanente da OTCA servirá como uma ponte, uma base, desta política de articulação regional. Ela propiciará uma maior regularidade aos encontros entre representantes dos países signatários (aspecto que já existia antes da transformação em OTCA- se se compara com o período pré TCA, mas que se torna mais eficiente a partir da constituição da organização, em 1998).

O período entre 1999 e 2002 é marcado pelo processo de constituição da secretaria permanente. O protocolo de emenda é assinado em 1998, mas só entra em vigor 4 anos depois, quando a Colômbia deposita o último instrumento de ratificação, no dia 2/8/2002. Poucos meses depois há uma reunião extraordinária da RMRE (6/12/2002)¹⁸⁷ para nomear o Secretário Geral Interino da OTCA e é escolhido o boliviano Sergio Sanchez Ballivián, que havia conduzido a secretaria pro tempore entre 2000 e 2002. A principal função de Sanchez é assinar o acordo sede, em nome da Organização, e preparar a instalação da secretaria permanente. Na semana seguinte o secretário assina com o Brasil o acordo sede¹⁸⁸ (13/12/2002) e a OTCA instala-se nas dependências do Itamaraty.

No mesmo dia é feita a primeira reunião da nova instância criada no âmbito do Tratado- a Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação

¹⁸⁷ Convocada na VII RMRE (Santa Cruz de la Sierra, 22/11/2002)

¹⁸⁸ Importante mencionar que o acordo sede só foi aprovado pelo congresso nacional em 2006.

Amazônica (CCOOR): "... formada pelos embaixadores dos Países Membros da OTCA credenciados pelo Governo do Brasil, é um órgão de natureza consultiva e auxiliar do Conselho de Cooperação Amazônica. Acompanha o planejamento, a programação e a execução orçamentária da SP e avalia as atividades desenvolvidas no âmbito do Tratado, formulando recomendações ao Conselho de Cooperação Amazônica sobre diversas matérias de sua competência". (CCOOR, 2002).

A CCOOR será, a partir de então, a instância que permitirá uma maior operacionalidade à Organização, com um trabalho mais constante e freqüente em comparação com a periodicidade de encontros das demais instâncias¹⁸⁹. Isso se deve a algumas razões práticas: a primeira delas é a facilidade de ser composta por embaixadores dos países no Brasil e, mais especificamente, domiciliados em Brasília. A segunda é a atribuição específica de tratar de temas operacionais, o que demanda uma freqüência maior e também a facilita, por envolver assuntos mais específicos e pré-determinados - como propostas de cargos (com definição dos perfis e salários), política financeira, apoio à organização das reuniões e eventos, organização das candidaturas aos cargos, formulação e discussão de minutas para as RMRE e reuniões do CCA e acompanhamento do pagamento das cotas.

As cotas de cada país foram definidas em 2000, na VI RMRE, quando foi aprovado o orçamento anual de funcionamento da Secretaria Permanente (US\$ 1.139.600):

PAÍS	COTA
Bolívia	6,5%
Brasil	35%

¹⁸⁹ Desde a primeira reunião, em dezembro de 2002 até setembro de 2005 foram realizadas 23 reuniões. Ou seja, esta comissão se reuniu mais em três anos do que as demais instâncias em 25 anos.

Colômbia	16%
Equador	6,5%
Guiana	2%
Peru	16%
Suriname	2%
Venezuela	16%

Fonte: Ballivián, 2004

A existência de um orçamento próprio (acompanhado do corpo administrativo da secretaria), a atribuição de personalidade jurídica e a criação da CCOOR irão permitir à OTCA, além de maior operacionalidade, uma certa autonomia com relação às demais instâncias, o que quer dizer que não fica dependente exclusivamente da articulação entre a posição dos países, realizada no CCA e na RMRE, para funcionar. Assim, o mecanismo de relacionamento com os países do norte da América do Sul ficará menos vulnerável às crises entre as partes, como acontece por exemplo no Mercosul. Mesmo no processo de criação da secretaria permanente, neste período entre 1999-2002, apesar das instabilidades já descritas, a OTCA não passará por questionamentos e abalos como ocorreu com o Mercosul.

O resultado concreto é que a secretaria permanente representa um reforço para os objetivos “especificamente amazônicos” (basicamente a formulação e execução de projetos, com cooperação regional e extra-regional) e também para o diálogo com relação ao mundo (busca de recursos, articulação para fóruns internacionais¹⁹⁰ e adesão aos regimes de assuntos ambientais), pois a secretaria irá se responsabilizar pelo primeiro âmbito e facilitar o segundo. Do ponto de

¹⁹⁰ Em 2002, por exemplo, os membros da OTCA lançaram um documento de posicionamento comum para a participação na Conferência de Johannesburg.

vista do âmbito regional, como se viu, a OTCA será constituída como uma ponte para o projeto de articulação sul americana.

Todos esses aspectos estão condensados no planejamento estratégico formulado em 2003¹⁹¹, que servirá de diretriz para a atuação da OTCA entre 2004-2012, e aparecem já no preâmbulo¹⁹².

Em síntese, a transformação do Tratado de Cooperação Amazônica numa organização internacional será proveitosa para a política externa brasileira por alguns motivos:

- 1) Permite impulsionar e potencializar a estratégia de integração física e energética da América do Sul;
- 2) Oferece uma estrutura permanente de articulação entre os países do norte da América do Sul, ou seja, consolida um espaço diplomático regular e constante de relacionamento com oito¹⁹³ dos doze países da sul americanos, o que é bastante significativo para um país que tem como principal projeto a constituição de um “espaço sul americano”.
- 3) A maior institucionalização torna essa articulação entre os países menos vulnerável a variações de conjunturas e posicionamentos, ou seja, a OTCA não depende da iniciativa dos governos e

191 O plano estratégico é feito com base na consultoria aos especialistas Antonio Aranibar, Jacques Marcovich e Luis Carrera de la Torre, além de consultas aos países membros. Ele é aprovado na VIII RMRE (2004), em Manaus, mas importante mencionar que a Venezuela aprova com reservas o Plano, “Devido a disposições constitucionais relativas à participação dos povos indígenas nas decisões que envolvem seu entorno vital”. O Plano Estratégico que estabelece quatro eixos estratégicos de coordenação: 1) conservação e uso sustentável dos recursos naturais; 2) Gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico; 3) Integração e competitividade regional e 4) Fortalecimento institucional. E mais seis temas transversais. Para colocar em prática o plano são eleitos quatro “instrumentos operacionais”: Planos bianuais de ação, uso de sistemas de informações georeferenciadas, cooperação com os atores e iniciativas regionais e informação e documentação pelo “website”.

192 Cf (OTCA.2004)

¹⁹³ Já incluindo aí a Guiana Francesa (colônia da França), que passou a assistir às reuniões como observadora.

representantes para agendar reuniões, constituir pautas, fechar convênios, formular e executar projetos etc¹⁹⁴.

- 4) A OTCA poderá reforçar a busca de construir credibilidade (do Brasil mas também dos demais signatários) no plano internacional, investindo no capital representado pela imagem da Amazônia;
- 5) A secretaria permanente é concebida como uma estrutura para captação mais eficiente, sistemática e organizada de recursos internacionais¹⁹⁵;
- 6) Por fim, como uma estrutura própria a OTCA permite aos formuladores da política externa brasileira dispender menos esforços com a formulação de projetos de cooperação e busca de financiamentos para a Amazônia, bem como com a construção da imagem de um adequado tratamento da área, precisando apenas aprovar estas iniciativas. Dessa maneira, o Itamaraty pode concentrar-se¹⁹⁶ em suas prioridades como as negociações comerciais e formulação de projetos mais ambiciosos (do que a integração física, como acordos de livre comércio, coordenação de políticas macroeconômicas etc) voltados à consolidação da América do Sul como uma unidade. Isso quer dizer que a característica especificamente amazônica das relações externas fica por conta da OTCA, enquanto o MRE

194 Importante enfatizar que a OTCA depende das partes para aprovar algumas resoluções (principalmente declarações conjuntas etc). Mas a secretaria pode organizar e conduzir este processo, o que facilita bastante a sua consecução.

¹⁹⁵ Ilustrativa dos itens é a fala do então presidente Fernando Henrique Cardoso no encerramento da VI RMRE: “Por isso estamos trabalhando para fortalecer o TCA, para efetivar a criação da nova organização – a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica –, **que dará maior peso institucional ao Tratado e reforçará a credibilidade de nossas iniciativas – inclusive na obtenção de recursos financeiros em outras regiões**” (CARDOSO, 2000- grifo meu).

¹⁹⁶ Ver página 158 e nota 179 acima.

permanece com sua visão da América do Sul e, a partir daí, do mundo.

Tais aspectos mostram mudanças substanciais no perfil do Tratado de Cooperação Amazônica ao longo de sua história. O perfil fechado é substituído por outro mais aberto, com o abandono de receios, seja entre os próprios signatários, seja com relação aos atores extra-regionais. Os membros reunidos pretendem situar-se no debate global, aproximando-se de outros esquemas de integração e participando de novos espaços políticos. Os discursos “ao mundo” feitos antes da transformação em OTCA tinham um claro objetivo crítico e reivindicatório de supostos direitos. A organização pretende dialogar nos diversos espaços e com os diferentes atores internacionais, com uma postura inclusive convidativa¹⁹⁷.

Outro aspecto a ser destacado é a incorporação, ao âmbito do Tratado, dos temas da defesa e da integração física, que foram justamente os itens da proposta original do Brasil, em 1977, rechaçados pelos demais países amazônicos.

A divisão da política externa brasileira para a América do Sul em duas frentes (a platina e a amazônica) é substituída por uma perspectiva única, da região como um todo. E as especificidades da região amazônica fica reservada fundamentalmente à nova organização internacional criada.

Mas mesmo a relativa autonomia que a OTCA ganha não significa necessariamente que a política externa brasileira terá menor influência sobre este instrumento¹⁹⁸. Mas alguns elementos indicam que o Brasil continuará tendo peso decisivo na construção dos passos da organização: o primeiro é o fato de sua sede ser no Brasil, o que facilita o acesso de representantes do governo brasileiro à OTCA e seus dirigentes. O segundo é que o Brasil é responsável pela maior

197 Ver, por exemplo, atas das reuniões do CCOOR que discutem o formato da participação de representantes de países e organizações internacionais como observadores. Disponíveis em www.otca.org.br

198 Isto deverá ser analisado com o passar dos anos.

parcela individual da sustentação da secretaria. Além disso, uma instância que será fundamental, o CCOOR, é composta de embaixadores dos países no Brasil, o que também significa um contato mais próximo com esses representantes dos outros países do que nas outras instâncias, em que se negocia com pessoas menos próximas (ao menos geograficamente). Não se pode deixar de mencionar a permanência da regra da unanimidade para a tomada de decisões.

Alguns eventos representarão a conclusão do processo de implementação da OTCA: a posse, em maio de 2004, da secretária geral definitiva da Organização, a equatoriana Rosalia Arteaga (com mandato de 3 anos), e a transferência para uma sede própria, em 11 de maio de 2005 (até então a OTCA funcionava nas dependências do Itamaraty). No entanto, por uma questão de delimitação, não será possível acompanhar neste trabalho a evolução da OTCA a partir daí. Inclusive porque em 2003 assume o governo Lula, com Celso Amorim como chanceler, e isso representará algumas mudanças na política externa, de forma que a correlação entre o TCA e a política externa brasileira teria que ser objeto de novas pesquisas.

Considerações finais

Diferente da maior parte da bibliografia existente sobre o TCA, que enfatiza os aspectos internos do mecanismo, em geral adotando as perspectivas das teorias dos regimes internacionais, este trabalho pretendeu enfatizar a correlação existente entre as transformações do mesmo e as diferentes fases da política externa brasileira.

Com essa perspectiva, ao analisar o surgimento e o desenvolvimento do TCA, pode-se perceber, em primeiro lugar, que suas mudanças não representam apenas um adensamento e um fortalecimento dos objetivos iniciais, consagrados no documento de 1978. Não se trata simplesmente de um processo cooperativo numa área específica que ao longo tempo se aperfeiçoa, superando entraves e multiplicando sua efetividade. O posicionamento brasileiro é fundamental para a compreensão das transformações sofridas pelo Tratado.

Ao retomar a perspectiva histórica da política externa brasileira para a Amazônia, verifica-se que o TCA materializa algumas concepções já antigas, que atravessam a história do Brasil, como a idéia de afastar interesses externos da região, garantir a presença do país no subsistema do norte da América do Sul e buscar dividir o custo de promover o desenvolvimento da Amazônia. Apesar disso, até os anos 1970 a disparidade entre a atenção reservada ao lado platino e o lado amazônico é notável.

Os objetivos históricos se conjugam, na década de 1970, com metas mais pontuais- como o problema do abastecimento de recursos energéticos (devido à crise do petróleo de 1973), a preocupação de um possível isolamento do Brasil devido ao surgimento (em 1969) do Pacto Andino, a valorização do tema ambiental a partir da Conferência de Estocolmo (1972) e a correlata ameaça de interferência dos países desenvolvidos em assuntos internos dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, o desenvolvimento econômico e a melhoria da infraestrutura física por que o Brasil passa desde a década de 1950, além do fator principal: as diretrizes do pragmatismo responsável de Geisel e Azeredo da Silveira, que consolidam e potencializam um paradigma de atuação

exterior iniciado na década de 1960- o universalismo e a busca por autonomia e afirmação no plano internacional.

Com o surgimento do TCA, o Itamaraty consolida uma divisão na política regional para a América do Sul. Ele será o instrumento de contato com os países do norte da América Meridional. Essa divisão permanecerá vigente até meados da década de 1990, quando a regionalização da política externa brasileira tenderá a tratar a América do Sul como uma unidade. Além disso, institui-se uma estrutura permanente de contato com os países amazônicos.

Esquemáticamente, pode-se pensar em três níveis de objetivos aos quais o Acordo se refere: o mundial (como instrumento de posicionamento perante os países de fora da região), o regional (como mecanismo de aproximação dos países do norte da América do Sul) e o local (no sentido dos objetivos especificamente amazônicos). Ao longo dos anos vai variar a priorização de cada um desses níveis. Quando o TCA foi proposto, a prioridade para o Brasil, do ponto de vista “amazônico”, era incentivar a integração física entre os membros, objetivo descartado pela resistência dos demais signatários. No nível regional a intenção, bem sucedida, diga-se de passagem, foi diminuir os receios relativos ao Brasil e no plano mundial visou-se responder às críticas ambientais bem como rechaçar a interferência em assuntos internos, especialmente no caso da Amazônia.

Na década de 1980 o Brasil passa por problemas internos e externos que, somados aos esforços de entendimento com a Argentina, vão relegar o TCA a segundo plano. A partir do fim da década, no entanto, as pressões internacionais referentes ao meio ambiente, a mudança brusca no cenário internacional (com o fim da URSS) e as transformações políticas internas no Brasil, com a eleição do governo Collor, vão levar a uma revalorização do TCA, como meio de se ganhar credibilidade no cenário internacional, responder às críticas de caráter ambiental, e aproveitar o debate ecológico para captar recursos internacionais- por meio da utilização do conceito do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, no início da década de 1990, como fruto do aprofundamento da aproximação com a

Argentina, e como resposta à pretensão norte americana enfeixar o continente com acordos de liberalização comercial, o Brasil começa a desenhar sua estratégia de regionalização, que terá como marco a substituição da América Latina pela América do Sul como área prioritária de atuação. Nessa perspectiva de regionalização o TCA ganhará destaque como meio de articular os países do norte da América do Sul, visão que se concretiza na proposta da Iniciativa Amazônica, em dezembro de 2002, substituída no ano seguinte pelo projeto da Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA).

A partir do processo de valorização do TCA, que marca os anos de 1989-1994, aparecem alguns elementos importantes. O primeiro é que o Itamaraty vai identificar a necessidade de tornar o TCA mais eficiente para captar recursos internacionais e para dinamizar o contato entre os signatários, como passo fundamental para a integração da América do Sul. Daí a proposta, feita em 1993, de transformação da Secretaria Pro Tempore em Secretaria Permanente. Ao mesmo tempo em que visa um fortalecimento do Tratado, o Brasil não se empenha em aprofundar a institucionalização no sentido de diminuição do poder dos Estados em favor do Tratado. Pelo contrário, a falta de compromisso com a constituição da sua Comissão Nacional Permanente, bem como a persistência na subordinação das decisões técnicas (no âmbito do Tratado) às decisões diplomáticas, indicam que o fortalecimento do Tratado e seu aperfeiçoamento como mecanismo supranacional são conceitos bastantes distintos na perspectiva do Itamaraty. Outro elemento importante deste período é o gradual abandono do tratamento em separado do sul e o norte da América do Sul.

A partir de 1995 é decidida a transformação em organização internacional, para dar maior operacionalidade à secretaria, que passará a ser permanente. Desde então, e até 2002, as reuniões do TCA serão concentradas na definição dos moldes da nova organização internacional. Em 1998 é assinado o protocolo de emenda ao Tratado, e em 2002 é instalada a secretaria permanente em Brasília. Neste período, o TCA servirá para que se tente preservar a importância do tema ecológico, no sentido de continuar havendo a destinação de recursos, e de aumentar a credibilidade do país num momento em que se busca a autonomia

pela participação, além do principal que é o apoio à estratégia brasileira de regionalização. Entre 1998 e 2002 tanto a América do Sul como o mundo passam por um período de maior instabilidade, então o projeto de integração sul americana restringe-se a algo mais palpável- a integração física, mudança que se reflete diretamente nas declarações e objetivos do TCA.

Finalmente, em 2002 é instalada a secretaria permanente. Esta, com personalidade jurídica própria, terá maior autonomia para divulgar a marca “Amazônia” pelo mundo (como de fato ocorre nos anos seguintes) e para mobilizar os signatários em torno do tema da integração sul americana. Por outro lado, aparentemente o Brasil mantém uma posição de preponderância, na medida em que a secretaria permanente está situada em seu território, o país é o principal responsável pela sustentação financeira e ainda há a regra da unanimidade para garantir que a OTCA não tome decisões contrárias aos interesses do país. Com relação aos âmbitos de atuação, o “especificamente amazônico” fica relegado à OTCA, o que permite ao MRE dedicar-se a temas que considera prioritários, como as negociações comerciais, já com relação ao nível regional, a OTCA servirá de ponte para o projeto de regionalização do país. Indício bastante forte disso é que a OTCA incorporou o projeto da Comunidade Sul Americana de Nações, lançado pelo presidente Lula em 2003.

Desde a sua criação até sua transformação em organização internacional, o TCA passou por mudanças significativas, principalmente deixando de ser um mecanismo fechado e passando a uma postura aberta e até convidativa com relação ao resto do mundo. Não por acaso tal mudança se verifica também na política externa brasileira de 1978 a 2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALTVATER, Elmar. **O Preço da riqueza**. São Paulo: Unesp, 1995.

BALLIVIÁN, Sergio Sanchez. **Construindo a secretaria permanente- relatório de gestão dezembro de 2002- abril 2004**. Brasília: OTCA, 2004. Seminário Internacional sobre o futuro do Tratado de Cooperação Amazônica.

BANDEIRA, Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina- o continente nas relações Argentina- Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 1993.

_____, **Presença dos Estados Unidos no Brasil**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____, **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 1995.

BARBOSA, Rubens & CÉSAR, Luís Panelli. “A Integração Sub-regional, Regional e Hemisférica: o Esforço Brasileiro.” In Gélson Fonseca Júnior e Sérgio Nabuco de Castro (orgs.), **Temas de Política Externa Brasileira II**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, páginas 285-304, 1997a.

_____. “O Brasil como ‘Global Trader’ ”. In Gélson Fonseca Júnior e Sérgio Nabuco de Castro (orgs.), **Temas de Política Externa Brasileira II**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, páginas 305-324, 1997b

BATISTA, Paulo Nogueira. “Modernização ou retrocesso? A política externa do governo Collor.” In **Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, v.1, n. 4, 1993**.

BECKER, Bertha. **Amazonian Frontiers i the beginning or the 21st. century**. Prepared for presentation at the Open Meeting of the Global Environmental Change Research Community, Rio de Janeiro, 6-8 October, 2001 (mimeo).

BENTES, Rosineide. "A intervenção do ambientalismo internacional na Amazônia". In **Estudos Avançados**, vol 19, número 54, maio/agosto 2005. São Paulo: USP/IEA, 2005

BORGES, Fabio. **Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros (1985-2005)**. São Paulo: Programa San Tiago Dantas/ Unesp, 2006. (dissertação de mestrado)

BUENO, Clodoaldo. **Política externa da primeira república: os anos de apogeu, de 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____ & CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. 2^a. ed. Brasília: UNB, 2002 (coleção o Brasil e o mundo).

CAMPUZANO, Joaquín Molano. "As multinacionais na Amazônia." In **Encontros com a Civilização Brasileira.volume 11**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), no dia 6/4/2000**. In www.mre.gov.br, 2000

_____. & FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975
CARRASCO, Juan Pablo. "O Tratado de Cooperação Amazônica." In **Encontros com a Civilização Brasileira.volume 11**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. "Introdução à defesa da Amazônia." In **Carta Internacional ano X, no. 107/108, janeiro/ fevereiro 2002, págs 19-21**. São Paulo: Funag-USP, 2002

CERVO, Amado Luiz. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)**. Brasília: UNB, 1981.

_____. **Relações Internacionais da América Latina- velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001

_____. “A Venezuela e seus vizinhos.” In **Revista Cena Internacional**. **3 (1): 5-24**. Brasília: UNB, 2001 b

COELHO, Pedro Motta Pinto. “O tratamento multilateral do meio ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico”. In **Temas de Política Externa Brasileira II, v. 1**. Gelson Fonseca Jr e Sergio Henrique Nabuco de Castro (organizadores). Brasília/São Paulo, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Paz e Terra, 1997

COMISION AMAZONICA DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE. **Amazonia Sin Mitos**. Informe de la Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente -propuesto por la SPT-TCA y apoyado por el BID y el PNUD, 1994

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. “Palestra do Secretário-Geral das Relações Exteriores.” In **A Amazônia- patrimônio ameaçado?** Brasília: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, 16/11/1999, 1999.

COSTA, Gino F. **Las relaciones economicas y diplomaticas del Brasil con sus vecinos de la Cuenca Amazonica, 1974-1985**. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), 1987.

COSTA, Karen Fernandez. **Mudança de rumo, mesma função: o BNDES na segunda metade dos anos 80**. São Paulo: PUC-SP, 2003 (dissertação de mestrado).

COSTA E SILVA, Marcelle Ivie. **Amazônia e a política de defesa no Brasil (1985-2002)**. São Paulo: Programa San Tiago Dantas/ Unicamp, 2004 (dissertação de mestrado).

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

CRUZ, Manoel Montenegro. **A política externa como instrumento da autonomia e do desenvolvimento nacionais- uma análise comparada das experiências do Brasil e do Peru, 1974-1980, e de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília: UNB, 1989.

_____. **Política externa e Cooperação Amazônica**. 60 Anos Política Externa. IV Seminário Nacional. Brasília, 1993.

DORATIOTO, Francisco. **Espaços nacionais na América Latina- da utopia bolivariana à fragmentação**. São Paulo: Brasiliense, 1994

FAORO, Raymundo. “Constituinte- a verdade e o sofisma”. In SADER, Emir (org.) **Constituinte e democracia no Brasil hoje**. Brasília: Brasiliense, 1985

FELÍCIO, José Eduardo M. “Os regimes de controle das tecnologias avançadas e a inserção do Brasil na nova equação do poder internacional”. In **Temas de Política Externa Brasileira II, v. 1**. Gelson Fonseca Jr e Sergio Henrique Nabuco de Castro (organizadores). Brasília/São Paulo, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Paz e Terra, 1997.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973

FERREIRA, Oliveiros Silva. **Nossa América: Indoamérica**. São Paulo: Pioneira: Edusp, 1971

_____. “Uma visão do sistema.” In **Oliveiros S. Ferreira- um pensador da política**, VOUGA, Cláudio. MELLO, Leonel Itaussu A. KRITSCH, Raquel. (orgs) São Paulo: Humanitas, 1999.

_____. **A crise da política externa - autonomia ou subordinação?** Rio de Janeiro: Revan, 2001. Seleção e organização de textos: Reginaldo Mattar Nasser.

GARNER, Lydia M., **A Amazônia e a evolução da jurisprudência de soberania nacional: da lei das gentes e das nações à lei internacional**. Trabalho apresentado no III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: 1996. (mimeo)

GEISEL, Ernesto. “Discurso do presidente Ernesto Geisel por ocasião da solenidade de assinatura do Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia.” In **Resenha de Política Exterior do Brasil jul/ago/set 1978, no. 18**. Brasília: MRE, 1978.

_____ 1998

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. “Palestra na Escola Superior de Guerra”. In **Resenha de Política Exterior do Brasil abr/mai/jun 1984, no. 42**. Brasília: MRE, 1984

_____. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992

GUIMARÃES, Roberto P. “Da oposição entre desenvolvimento e meio ambiente ao desenvolvimento sustentável: uma perspectiva do Sul”. In **Temas de Política Externa Brasileira II, v. 1**. Gelson Fonseca Jr e Sergio Henrique

Nabuco de Castro (organizadores). Brasília/São Paulo, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Paz e Terra, 1997

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, bandeirantes e diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras no Brasil.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GOIDANICH, Simoni Privato. **Amazônia: internacionalização e cooperação.** São Paulo: USP/Fadusp, 1994 (dissertação de mestrado)

GONÇALVES, Willians da Silva & MIYAMOTO, Shiguenoli. “Os militares na política externa brasileira: 1964-1984.” In **Estudos históricos.** Rio de Janeiro, vol 6, no. 12, 1993, p. 211-246 FGV.

HUCK, Hermes Marcelo. “Pacto Amazônico: uma nova tentativa”. In **O Estado de São Paulo**, página 29. 14 de julho de 1978

IANNI, Otávio. “O Brasil Nação.” In **Brasil em artigos.** São Paulo: Seade, 1995.

IMBIRIBA, Maria de Nazaré Oliveira. **Experiências nacionais em desenvolvimento amazônico e a cooperação amazônica.** MRE/UFPA. Belém, 1984

_____. & AFFONSO, José “A. Importância da análise histórica no processo de cooperação: o caso amazônico.” In **Revista Brasileira de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 109/110, p. 105-119, 1985.

JARRÍN, Edgardo Mercado. “Pacto Amazônico: dominação ou integração?” In **Encontros com a Civilização Brasileira.volume 11.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

KEOHANE, Robert. "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", in Keohane, ed., **International Institutions and State Power: essays in International Relations Theory**, 1989: pp. 1-20.

KUCINSKI, Bernardo. "A Amazônia e a Geopolítica do Brasil." In **Encontros com a Civilização Brasileira. volume 11**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

KUNZLER, Jacob Paulo & MACIEL, João Carlos. **Mercosul e o mercado internacional**. Porto Alegre : Ortiz, 1994

KRASNER, Stephen. "Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables". In KRASNER, S. **International Regimes**. USA: Cornell University Press, 1983.

LANDAU, Georges D. "The Treaty for Amazonian Cooperation: a bold new instrument for development". In **Georgia Journal of International and Comparative Law. Volume 10, issue 3**, pgs 463-489, 1980

LAFER, Celso & PEÑA, Felix. **Argentina e Brasil no sistema de relações internacionais**. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

_____. "Soberania Internacional" in Câmara dos Deputados. **Valores e rumos do mundo ocidental - II painel de Assuntos internacionais realizado pela comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, no período de 12 a 27 de outubro de 1977**. Brasília. Centro de documentação e informação, 1978.

_____. "Discurso de posse como ministro das relações exteriores" In **Resenha de Política Exterior do Brasil no. 70, primeiro semestre de 1992**. Brasília: MRE, 1992

_____. "Discurso na Escola Superior de Guerra, no dia 24/8/1992". In **Resenha de Política Exterior do Brasil no. 71, segundo semestre de 1992**. Brasília: MRE, 1992a.

- _____. “Discurso na formatura de alunos do Rio Branco” In Resenha de Política Exterior do Brasil, no 71, segundo semestre de 1992. Brasília: MRE, 1992b
- _____. “Política externa brasileira: reflexão e ação”. In **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. Jacques Marcovicht (org.). São Paulo: Edusp, 1994.
- _____. **Texto-base para as palavras do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, por ocasião assinatura do Acordo de Sede da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**. In www.mre.gov.br, 2002
- _____. “Reflexões sobre uma gestão”. In **Política Externa Política Externa**, v. 11, n. 4, p. 111-137, 2003. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- _____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- _____ & FONSECA JR, Gelson. “Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)”, In **Temas de Política Externa Brasileira II**, v. 1. Gelson Fonseca Jr e Sergio Henrique Nabuco de Castro (organizadores). Brasília/São Paulo: Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Paz e Terra, 1997, 29 p.
- LIMA, Maria Regina Soares de. “Instituições democráticas e política exterior”. In **Contexto Internacional vol 22 no. 2, julho/dezembro 2000, pp. 305-335**. Rio de Janeiro: IRI, 2000.
- LUZ, Nícia Vilela. **A Amazônia para os negros americanos**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil, 1808-1912**. São Paulo: UNESP, 1997.

MARCOVICH, Jacques. **Propuesta de políticas y directrices para la elaboración del plan de trabajo 2003/2005 de la Secretaria Permanente de la Organización del Tratado De Cooperación Amazonica - Sp/Otca**. Documento Interno da Secretaria da OTCA, 2003 (mimeo)

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina- dependência e integração**. São Paulo: Editora Brasil Urgente, 1992

MARTINS FILHO, João Roberto. **A visão militar sobre as "novas ameaças" no cenário da Amazônia brasileira**. Texto preparado para o Seminário "Brasil y Argentina frente a las nuevas amenazas" organizado pelo Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Buenos Aires, 29 e 30 de março de 2001. In <http://www.argiropolis.com.ar/Martins.htm>

MEIRA MATTOS, Adherbal. "O interesse nacional e os interesses internacionais na Amazônia brasileira". In **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. no. **71, julho de 1990**. Belo Horizonte: UFMG, 1990

_____. **Em defesa da Amazônia brasileira e outros estudos**. Belém: CEJUP, 1995

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1990.

_____. **Uma Geopolítica Pan- Amazônica**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1980.

MELLO, Fernando Collor. "Discurso na demarcação do parque indígena do Xingu". In **Resenha de Política Exterior do Brasil no. 68, primeiro semestre de 1991**. Brasília: MRE, 1991.

_____. "Discurso na recepção ao presidente da Colômbia, no dia 2/9/1991". In **Resenha de Política Exterior do Brasil no. 69, segundo semestre de 1991**. Brasília: MRE, 1991a.

_____. "Discurso em visita ao presidente colombiano, no dia 18/11/1991". In **Resenha de Política Exterior do Brasil no. 69, segundo semestre de 1991**. Brasília: MRE, 1991b.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. Tese de doutorado. FFLCH,USP. São Paulo: 2000

_____. "Um novo contexto para as estratégias regionalistas da política externa brasileira". In **Carta Internacional, ano IX, no. 96, 2001**. São Paulo: USP/Nupri, 2001.

_____. "Política externa brasileira e os blocos internacionais". In **São Paulo em perspectiva, 16 (1): 37-43, 2002**. São Paulo: Seade, 2002.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina Brasil- a balança de poder no Conesul**. São Paulo: ANNABLUME, 1996

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico: geopolítica e política externa no Brasil pós-64**. São Paulo: USP, 1985 (tese de doutorado).

_____. "Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico", In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, Universidade de Brasília, vol. 1, n.º 1, março de 1989, p. 145-163.

_____. **A política de defesa brasileira e a segurança regional**. Campinas: IFCH, 2000 (série Primeira Versão, número 91)

- _____. **Geopolítica do Brasil: algumas considerações.**
Campinas: IFCH, 2002 (série Primeira Versão)
- MORAES, Antonio Carlos Robert de. **Bases da formação territorial do Brasil.**
São Paulo: Hucitec, 2000.
- MOURA, Gerson. “América Latina às vésperas do século XXI”. In VIZENTINI, Paulo. (org.). **A grande crise- a nova (des)ordem internacional dos anos 1980 aos 1990.** Rio de Janeiro: Vozes, 1992.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **A política externa brasileira: a ciência e a tecnologia nos esforços de industrialização.** Brasília: Unb, 1994 (Cadernos de Relações Internacionais, nº. 9).
- _____. **Política externa brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005.
- OTCA. **Plano estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2004- 2012).** Brasília: OTCA, 2004
- PEREGALLI, Enrique. **Como o Brasil ficou assim? Formação das fronteiras e tratados de limites.** São Paulo: Global, 1982
- PEREIRA, Osny Duarte. **A Transamazônica- prós e contras.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971
- PEREIRA, Potyara A. P. “Burocracia e planejamento regional na Amazônia”. In **Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 46, janeiro 1978.** Belo Horizonte: UFMG, 1978
- PÉREZ, Carlos André. “Discursos feitos durante a visita ao Brasil, em novembro de 1977.” In **Resenha de Política Exterior do Brasil no. 15. out/nov/dez 1977.** Págs 15-36. Brasília: MRE, 1977

PINHEIRO, Letícia. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. In **Contexto Internacional vol 22 no. 2, julho/dezembro 2000, pp. 305-335**. Rio de Janeiro: IRI, 2000.

PRIVATO, Simoni Bisca. **A Amazônia sob o prisma do direito internacional**. São Paulo: USP/ Fadusp, 1992 (trabalho de iniciação científica)

QUIROGA, Antonio Aranibar. **La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (algunas claves de su evolución histórica)**. Documento Interno da Secretaria da OTCA, 2003 (mimeo)

REUTER, Paul. **Introducción al derecho de los tratados**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. “O Processo Histórico da Amazônia”. in: **Problemática da Amazônia**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.

_____. **A Amazônia e a cobiça internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/ Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus, 1982.

REZEK, José Francisco. “Discurso na abertura da reunião regional preparatória para a Conferência da ONU para o Meio Ambiente”. In **Resenha de Política Exterior do Brasil, no. 68, 1º. semestre de 1991, 1991**

_____. **Direito internacional público: curso elementar**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

RICUPERO, Rubens. “Cooperação Regional na Amazônia”. in Câmara dos Deputados. **Valores e rumos do mundo ocidental- II painel de Assuntos internacionais realizado pela comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, no período de 12 a 27 de outubro de 1977**. Brasília. Centro de documentação e informação, 1978.

_____. **O Brasil e os países da Bacia Amazônica.** Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra em 15/9/1980. Rio de Janeiro: ESG, 1981 (mimeo)

_____. “O Tratado de Cooperação Amazônica.” In **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, ano 21, n. 81, jan./mar., 1984.

_____. “Ricupero quer mudar debate sobre Amazônia”. In **O Estado de São Paulo, 12/9/1993,** 1993

_____. **Visões do Brasil.** Rio de Janeiro: Record, 1995.

ROMÁN, Mikael. **The implementation of International Regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty.** Department of Government, Uppsala University, 1998.

RUMRRIL, Róger. “Pacto Amazônico o el ‘Caballo de Troya’ del Brasil”. In MEDINA, María Elena & RUMRRIL, Rogér. **Acerca del Pacto Amazônico.** Lima: CIPA, sem data.

SCHILLING, Paulo. **El expansionismo brasileño.** México: El Cid Editor, 1978.

SEINTENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 1997.

SILVA. André Reis da. **Os desafios da segurança e da cooperação na região amazônica.** In http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/arquivoartigos/content463/content463_2/ContentFile.html#_ftn1_sd

SILVA, Alberto Teixeira da. **Desafios políticos e socioambientais da governança global da Amazônia: a emergência do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7).** Paper apresentado no II encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e

Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), 2004. (disponível em www.anppas.org.br).

SILVEIRA, Antonio Azeredo da. “Discurso no Palácio Itamaraty, em 31 de março de 1978”, por ocasião do encerramento da II Reunião Preparatória sobre Cooperação Multilateral na Amazônia. In **Resenha de Política Exterior do Brasil jan/fev/mar 1978, no. 16**. Brasília: MRE, 1978

_____. “Discurso no Palácio Itamaraty, em 3 de julho de 1978”, por ocasião do banquete oferecido aos chanceleres dos países amazônicos. In **Resenha de Política Exterior do Brasil jul/ago/set 1978, no. 18**. Brasília: MRE, 1978.

_____. “Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores no Palácio Itamaraty, em 28 de novembro de 1977, por ocasião da sessão de abertura da Primeira Reunião Preparatória sobre Cooperação Multilateral na Região Amazônica.” In **Resenha de Política Exterior do**, no. 15. Brasília: MRE, 1977a.

_____. “Entrevista do Ministro de Estado das Relações Exteriores ao Programa Painel, da Rede Globo de Televisão, em 1º de dezembro de 1977.” In **Resenha de Política Exterior do**, no. 15. Brasília: MRE, 1977b.

SMOUTS, Marie-Claude. “A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial”. In **As novas relações internacionais - práticas e teorias**. Smouts, Marie-Claude (org). Brasília: UNB, 2004.

SOARES, Teixeira. “Amazônia: imperativo da política de densificação econômica”. In **Revista Brasileira de Política Internacional, n.12, out/nov/dez, 1960**. Brasília: IBRI, 1960.

SOUTO MAIOR, Luís A. P., “América Latina: O Regionalismo Continental Revisitado” IN: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.39, no.2/1996, Brasília: IBRI, 1996.

SPT. **Base Jurídica y Regulamentaria del Tratado de Cooperacion Amazônica**. Lima: TCA/OEA, 1992 (disponível em www.otca.org.br)

TEIXEIRA DA SILVA, Alberto. “Desafios políticos e socioambientais da governança global na Amazônia: a emergência do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7)”. In: **Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), 2., 2004**, Indaiatuba. **II Encontro ANPPAS**. Indaiatuba: Anais Eletrônicos, 2004. p. 1 - 21. Disponível em: <www.anppas.org.br>. Acesso em: 14 abr. 2005.

TORRECUSO, Paulo Alves Dantas. **O Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional**. Brasília: Universidade Estadual de Brasília, 2004 (dissertação de mestrado)

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZONICA. IN **Resenha de Política Exterior do Brasil jul/ago/set 1978, no. 18**. Brasília: MRE, 1978.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional, 1938.

VALENTE, Maury Gurgel. “A Amazônia brasileira e as outras amazônias”. In **Problemática da Amazônia**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1971.

VARGAS, Getúlio. **A nova política do Brasil**. Rio de Janeiro : Jose Olympio, 1944.

_____. **Diário**. São Paulo: Siciliano, Rio de Janeiro: FGV, 1995.

VAZ, Alcides Costa. “Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul”. In **Revista Brasileira de Política Internacional n. 42, vol 2, páginas 52-80**. Brasília: IBRI, 1999.

VIANA, Tião. **Parecer na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, sobre aprovação do protocolo de emenda ao TCA.**

Disponível In

http://www.senado.gov.br/web/senador/tiaovian/atuacao/1999/1999pds124_parecer_CRE.htm, 1999

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985).** Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998

_____. **Relações internacionais do Brasil - de Vargas a Lula.** São Paulo: Perseu Abramo, 2003. (coleção História do povo brasileiro)

YAHN FILHO, Armando Gallo. “O conceito de Bacia de Drenagem Internacional no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica”. In **Ambiente & sociedade, São Paulo, v. 8, n. 1, 2005.**

PERIÓDICOS CONSULTADOS

A Defesa Nacional – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército

Carta Internacional – São Paulo: Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais, USP

Contexto Internacional – Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ

Encontros com a Civilização Brasileira – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

Estudos Avançados – São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, USP

Política e Estratégia – São Paulo: Centro de Estudos Estratégicos do Convívio (publicada entre as décadas de 1970 e 1990)

Política Externa- São Paulo: Paz e Terra

Resenha de Política Exterior do Brasil – Brasília: Ministério das Relações Exteriores

Revista Brasileira de Estudos Políticos – Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais

Revista Brasileira de Ciência Política – Brasília: Universidade de Brasília

Revista Brasileira de Política Internacional – Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Revista Brasileira de Relações Internacionais – Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Revista de Informação Legislativa – Brasília: Senado

ENTREVISTAS

Antonio Brack Egg (consultor da ONU para o programa PNUD, trabalhou com a secretaria pro tempore do TCA entre 1992-1997) - Março/2006

Francisco José Ruiz Marmolejo (**diretor executivo da OTCA**) - Out/2005

General Carlos de Meira Mattos (**membro da ESG, estudioso de geopolítica e temas amazônicos**) - Junho/2004

Jacques Marcovich (professor da FEA/USP, consultor contratado para elaborar as bases de referência para o planejamento estratégico da OTCA)- Out/2003

Ministro Paulo Bozzi (cônsul do Brasil em Caiena- Guiana Francesa), mai/2005.

Rosalía Arteaga Serrano (Secretária- Geral da OTCA)- Out/2005

Rudá Gonzales Seferin (Divisão América Meridional II/MRE), Out/2003;

Wilson França Prado (Diretor da empresa Atech, responsável pela condução e gerenciamento do Projeto SIPAM/SIVAM), Out/2005.

ANEXO I

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela,

CONSCIENTES da importância que para cada uma das Partes têm suas respectivas regiões amazônicas como parte integrante do seu território;

ANIMADAS do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais;

CONVENCIDAS da utilidade de compartilhar as experiências nacionais em matéria de promoção do desenvolvimento regional;

CONSIDERANDO que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente;

CÔNSCIAS de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as Partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia;

SEGURAS de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhe são comuns contribui para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina;

PERSUADIDAS de que presente Tratado significa o início de um processo de cooperação que redundará em benefícios de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto,

RESOLVEM subscrever o presente Tratado:

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 eqüitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios.

Parágrafo único. Para tal fim, trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado.

Artigo II

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 a mesma.

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 IV

As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.

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.

Parágrafos 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.

Artigo VII

Tendo em vista a necessidade de que em vista o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem:

- a)** promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios;
- b)** estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as

medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matérias de um relatório anual apresentado por cada país.

Artigo VIII

As Partes Contratantes decidem promover a coordenação dos atuais serviços de saúde de seus respectivos territórios amazônicos e tomar outras medidas que sejam aconselháveis com vistas à melhoria das condições sanitárias da região e ao aperfeiçoamento dos métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias.

Artigo IX

As Partes Contratantes concordam em estabelecer estreita colaboração nos campos da pesquisa científica e tecnológica, com o objetivo de criar condições mais adequadas à aceleração do desenvolvimento econômico e social da região.

Parágrafo primeiro: Para os fins do presente Tratado, a cooperação técnica e científica a ser desenvolvida entre as Partes Contratantes poderá assumir as seguintes formas;

- a) realização conjunta ou coordenadas de programas de pesquisa e desenvolvimento;
- b) criação e operação de instituições de pesquisa ou de aperfeiçoamento e produção experimental;
- c) organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e organização de meios destinados à sua difusão.

Parágrafo segundo: As Partes Contratantes poderão, sempre que julgarem necessário e conveniente, solicitar a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos resultantes das formas de cooperação técnica e científica no parágrafo primeiro do presente artigo.

Artigo X

As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Consequentemente, comprometem-se a estudar as

formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões, rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais.

Artigo XI

Com o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, as Partes Contratantes concordam em estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para os referidos territórios.

Artigo XII

As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolvimento, em condições eqüitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados.

Artigo XIII

As Partes Contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais.

Artigo XIV

As Partes Contratantes cooperarão no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica.

Artigo XV

As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado.

Artigo XVI

As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimento que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Diretor Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.

Artigo XVII

As Partes Contratantes poderão apresentar iniciativa para realização de estudos destinados à concretização de projetos de interesse comum, para o desenvolvimento de seus territórios amazônicos e, em geral, que permitam o cumprimento das ações contempladas no presente Tratado.

Parágrafo único: As Partes Contratantes acordam conceder especial atenção à consideração de iniciativas apresentadas por países de menor desenvolvimento que impliquem esforços e ações conjuntas das Partes.

Artigo XVIII

O estabelecido no presente Tratado não significará qualquer limitação a que as Partes Contratantes celebrem acordo bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou genéricos, desde que não sejam contrários à consecução dos objetivos comuns de cooperação na Amazônia consagrados neste instrumento.

Artigo XIX

Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante.

Artigo XX

Sem prejuízo de posteriormente se estabeleça a periodicidade mais adequada, os Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes realizarão reuniões cada vez que o julgarem conveniente ou oportuno, a fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento.

Parágrafo primeiro: Celebrar-se-ão reuniões dos Ministros das Relações Exteriores por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes sempre que conte como apoio de pelo menos outros quatro Estados Membros.

Parágrafo segundo: A primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores celebrar-se-á dentro de dois anos seguintes à data de entrada em vigor do presente Tratado. A sede e a data da primeira reunião fixadas mediante entendimento entre as Chancelarias das Partes Contratantes.

Parágrafo terceiro: A designação do país sede das reuniões obedecerá ao critério de rodízio por ordem alfabética.

Artigo XXI

Representantes diplomáticos de alto nível das Partes Contratantes, reunir-se-ão, anualmente, integrando o Conselho de Cooperação Amazônica, com as seguintes atribuições:

- 1) velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado.
- 2) velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores.
- 3) recomendar as Partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente.
- 4) considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as Partes adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes.

5) avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral.

6) adotar as normas para o seu funcionamento

Parágrafo primeiro: O Conselho poderá celebrar reuniões extraordinárias por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes, com apoio da maioria das demais.

Parágrafo segundo: A sede das reuniões ordinárias obedecerá ao critério de rodízio, por ordem alfabética, entre as Partes Contratantes.

Artigo XXII

As funções de Secretaria serão exercidas, pro tempore, pela Parte Contratante em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo único: A Secretária pro tempore, enviará, às Partes, documentação pertinente.

Artigo XXIII

As Partes Contratantes criarão Comissões Nacionais Permanentes encarregadas da aplicação, em seus respectivos territórios, das disposições deste Tratado, assim como da execução das decisões adotadas pelas reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhe sejam atribuídas por cada Estado.

Artigo XXIV

Sempre que necessário, as Partes Contratantes poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins deste Tratado.

Artigo XXV

As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os Artigos XX e XXI, requererão sempre o voto unânime dos Países Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o Artigo XXIV requererão sempre o voto unânime dos países participantes.

Artigo XXVI

As Partes Contratantes acordam que o presente Tratado não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas.

Artigo XXVII

O presente Tratado terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões.

Artigo XXVIII

O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

Parágrafo primeiro: O presente Tratado entrará em vigor trinta dias depois de depositado o último instrumento de ratificação das Partes Contratantes.

Parágrafo segundo: A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicado por uma Partes Contratantes às demais Partes Contratantes, pelo menos noventa dias antes da entrega formal do instrumento de denúncia do Governo da República Federativa do Brasil. Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

Parágrafo terceiro: O presente Tratado será redigido nos idiomas português, espanhol, holandês, e inglês, fazendo todos igualmente fé.

EM FÉ DO QUE, os Chanceleres abaixo-assinados firmaram o presente Tratado.

FEITO na cidade de Brasília, aos 3 de julho de 1978, o qual ficará depositado nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que fornecerá cópias autênticas aos demais países signatários.

ANEXO II

PROTOCOLO DE EMENDA AO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela, Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica, Considerando a conveniência de aperfeiçoar e fortalecer, institucionalmente, o processo de cooperação desenvolvido sob a égide do mencionado instrumento,

Acordam:

I) Criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais.

II) Modificar, da seguinte forma, o Artigo XXII do texto do Tratado:

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica terá uma Secretaria Permanente com sede em Brasília, encarregada de implementar os objetivos previstos no Tratado em conformidade com as resoluções emanadas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo Primeiro: As competências e funções da Secretaria Permanente e de seu titular serão estabelecidas no seu regulamento, que será aprovado pelos Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes.

Parágrafo Segundo: A Secretaria Permanente elaborará, em coordenação com as Partes Contratantes, seus planos de trabalho e programa de atividades, bem como formulará o seu orçamento-programa, os quais deverão ser aprovados pelo Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo Terceiro: A Secretaria Permanente será dirigida por um Secretário-Geral, que poderá assinar acordos, em nome da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, quando as Partes Contratantes assim o autorizarem por unanimidade.

III) Esta emenda estará sujeita ao cumprimento dos requisitos constitucionais internos por parte de todas as Partes Contratantes, e entrará em vigor na data do recebimento, pelo governo da República Federativa do Brasil, da última nota em que seja comunicado haverem sido cumpridos esses requisitos constitucionais.

Firmado em Caracas, aos 14 dias do mês de diciembre de mil novecentos e noventa e oito, em oito (8) exemplares originais, nos idiomas espanhol, inglês, português e holandês, todos igualmente autênticos.

ANEXO III

ORGANOGRAMA DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

