

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS.

**DIEGO CARLOS BATISTA SOUSA**

**AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL: UMA ABORDAGEM  
TRANSDISCIPLINAR DA INSTITUCIONALIDADE DA  
ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO  
AMAZÔNICA PARA A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA**

Florianópolis  
2013



Diego Carlos Batista Sousa

**AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL: UMA ABORDAGEM  
TRANSDISCIPLINAR DA INSTITUCIONALIDADE DA  
ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO  
AMAZÔNICA PARA A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Relações Internacionais.  
Orientador: Prof. Dr. Marcos Alves Valente.

Florianópolis  
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária  
da UFSC.

Sousa, Diego Carlos Batista

Amazônia sustentável : uma abordagem transdisciplinar da  
institucionalidade da organização do tratado de cooperação  
amazônica para a governança participativa / Diego Carlos  
Batista Sousa ; orientador, Prof. Dr. Marcos Alves  
Valente - Florianópolis, SC, 2013.

165 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Desenvolvimento  
sustentável. 3. sustentabilidade. 4. governança  
participativa. 5. OTCA. I. Valente, Prof. Dr. Marcos Alves  
. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de  
Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

**DIEGO CARLOS BATISTA SOUSA**

**AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL: UMA ABORDAGEM  
TRANSDISCIPLINAR DA INSTITUCIONALIDADE DA  
ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO  
AMAZÔNICA PARA A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Relações Internacionais” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Florianópolis, 02 de outubro de 2013.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mónica Salomón González  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Marcos Alves Valente  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Clarissa Franzoi Dri  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Daniel José da Silva  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Rogério Santos da Costa  
Universidade do Sul de Santa Catarina



Este trabalho é dedicado a minha sobrinha  
Maria Laura, parte de uma geração futura  
que merece herdar um planeta melhor.





## AGRADECIMENTOS

Esta Dissertação de Mestrado é o resultado de um longo trabalho que se iniciou na graduação em Direito e continuou na graduação em Relações Internacionais, com os estudos sobre a integração regional sul-americana e as políticas ambientais.

Nesse sentido agradeço ao Prof. Elias David Morales, da Universidade Estadual da Paraíba, que demonstrou novos horizontes para a pesquisa em temas ambientais associados às Relações Internacionais.

Agradeço também aos demais professores que fizeram parte dessa longa jornada e incentivaram a busca e continuidade da pesquisa acadêmica no nível de mestrado, em especial a Profa. Cristina Pacheco, a Profa. Maria Lúcia, o Prof. Henry Iuri e a Profa. Ana Paula Palamartchuk.

Agradeço também a ilha de Santa Catarina, Ilha da Magia, que sempre me atraiu por sua beleza e até o final deste percurso me apresentou constantes surpresas com sua receptividade, amizade e belezas, desde o Norte e o pôr-do-sol no Sambaqui, às incríveis ondas do Campeche.

Aos amigos verdadeiros que fiz durante essa caminhada e que prontamente estiveram ao meu lado, Alexandre Fontes, Kamila Brandl, Nicolas Lindner, Andreia Rosenir, Rafael Miranda, Ricardo Bez, Marília Romão, Vitor Gentil, Mariana Carioni, Flora Lucena, Marília Bessa e Matheus Souza.

Aos companheiros catarinenses que foram minha família nesses últimos anos, Amanda Hass, Maria Regina Hass e Paulo Valente.

Aos companheiros de Mestrado, que seguiram o árduo caminho em solidariedade e se demonstraram grandes amigos, que tenho certeza, serão para todo o sempre, Bruno Moser, Rafael Rocha e Luiz Felipe Rebello.

A Samara Dantas, mais que uma amiga, irmã que escolhi, com quem compartilhei as emoções verdadeiras dessa longa expedição em Florianópolis.

Aos amigos do Comitê Facilitador da Sociedade Civil Catarinense para a Rio+20 pela acolhida, pela amizade, pelo preenchimento de vazios com o amor contagiante, Maya Ribeiro, Rívea Medri, Juliara Hoffmann, Maria Knapp, Mariana Rodrigues, Maria Pilar Serbent, Ana Gabriela Bossi, Virgínia Silva, Thaiana Cardoso, Luiz Gabriel Vasconcelos, Eduardo Moure, Luan Harder, Eduardo Schilling, Gabriel Coelho, Cristhian Limbacher, Henrique Sbecker e Ary Hauffe.

Aproveito a oportunidade para agradecer também ao Prof. Daniel Silva, coordenador do Comitê e líder do Grupo Transdisciplinar de Pesquisa em Governança da Água e do Território, fonte para todo esse processo.

Ao Prof. Ricardo Stersi, líder do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais, Direito e Desenvolvimento que me acolheu e incentivou as pesquisas de mestrado.

Ao meu orientador, Prof. Marcos Alves Valente, pela compreensão, estímulo, companheirismo, críticas, sugestões e elogios ao longo da pesquisas, demonstrando-se mais que um orientador, um grande amigo.

À CAPES e ao Ministério de Educação, pelo investimento, tornando viável o desdobramento da pesquisa e continuidade da minha formação.

Aos meus pais, Maria da Penha e Luíz Carlos, por acreditarem sempre e incentivarem a minha educação, pelo amor e dedicação em todos os momentos da minha vida.

Aos meus irmãos Daniel Sousa e Diogo Sousa, parceiros, cujos laços, mesmo distantes, não podem ser quebrados.

Aos meus avós Maria José, Severino, Ana Bezerra e Luiz Tomás.

Ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial aos Professores, Renato Campos, Jaime Coelho e Karine Souza e a secretária Mércia Pereira.

A todos os meus amigos que construí na jornada da vida, os quais são forças e braços para prosseguir construindo um mundo melhor, em especial àqueles que transcendem fronteiras pela amizade, Bianca Carneiro, Pedro Veiga, Anna Carla Aragão, Tassiana Lucena, Geórgia Greyer, Fernanda Souza, Denise Oliveira, Anna Karoline, Suéllen Araújo, Rafael Lacet, Rafael Lima, Bruna Bronzeado, Daniel Pereira, Julio Polo, Lucas Lopes, Leandro Londres, Thais Luna, Artur Maia e Alessandra Soares.

Aos sul-americanos, em especial aos povos amazônicos, que motivaram a construção desta pesquisa na busca pela cultura da sustentabilidade na maior floresta do mundo.

...tudo na terra tem um propósito, cada doença uma erva para curar, cada pessoa uma missão a cumprir. Esta é a concepção dos índios sobre a sua existência (Christine Quintasket).



## RESUMO

Esta dissertação trata da análise da institucionalidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a partir dos documentos oficiais da instituição, com foco no desenvolvimento sustentável. A OTCA surgiu com o intuito de fortalecer as relações entre os países-membros, para cooperação em matéria de desenvolvimento regional na bacia amazônica e trabalha na perspectiva de ampliação dos mecanismos políticos e institucionais para a sustentabilidade na região. Os objetivos específicos consistem em (a) analisar o estado da arte do conceito de desenvolvimento sustentável; (b) elaborar uma matriz de temas cruciais, a partir da análise dos documentos oficiais da OTCA e (c) introduzir o Modelo de Governança da Água e do Território para Sustentabilidade –(GATS), como uma ferramenta alternativa para ampliar a participação da sociedade civil na tomada de decisão referente ao desenvolvimento sustentável regional. Para alcançar tais objetivos, é essencial uma abordagem plurimetodológica, essencialmente qualitativa, com uso extensivo do método histórico e do método de análise transdisciplinar. Espera-se como resultado a identificação dos espaços institucionais de governança participativa na OTCA. A expectativa dessa dissertação é contribuir na contextualização histórica e teórica, acerca do desenvolvimento sustentável na região amazônica, com a participação da OTCA e contribuir com a melhoria dos mecanismos de gestão dos bens comuns e participação social.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, governança participativa, OTCA.



## ABSTRACT

This thesis deals with the analysis of the institutional organization of the Amazon Cooperation Treaty (ACTO) from official documents of the institution with a focus on sustainable development. ACTO has emerged in order to strengthen relations between the member countries for cooperation on regional development in the Amazon basin and works from the perspective of expanding the political and institutional mechanisms for sustainability in the region. The specific objectives are to (a) analyze the state of the art of sustainable development concept, (b) preparing an array of crucial issues from the analysis of the official documents of the ACTO and (c) enter the Governance Model of Water and Planning for Sustainability (GATS) as an alternative tool to increase the participation of civil society in decision making related to sustainable regional development. To achieve these goals is essential a plurimethodological approach, essentially qualitative with extensive use of the historical method and the method of transdisciplinary analysis. The results expected are the identification of the institutional spaces of participatory governance in the ACTO. The expectation of this dissertation is to contribute to the theoretical and historical background about sustainable development in the Amazon region with the participation of ACTO and contribute to the improvement of mechanisms for management of common property, and social participation.

**Keywords:** Sustainable development, sustainability, participatory governance, ACTO.





## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1 - Grande e Pequena Amazônia, segundo critérios combinados .....  | 78  |
| Figura 2 - Fractal das Éticas da Sustentabilidade .....   | 104 |
| Figura 3 - Relação do conceito de Desenvolvimento Sustentável com o Nível das Éticas .....                                    | 105 |
| Figura 4 - Fractal das Transversalidades da Rio+20 .....  | 106 |
| Figura 5 - Relação do Nível das Éticas do Desenvolvimento Sustentável com o Nível das Transversalidades da Rio+20 .....       | 108 |
| Figura 6 - Fractal das Dimensões da Sustentabilidade .....  | 108 |
| Figura 7 - Relação do Nível das Transversalidades da Rio+20 com o Nível das Dimensões da Sustentabilidade .....               | 109 |
| Figura 8 - Fractal da Teoria Crítica das Relações Internacionais .....  | 110 |
| Figura 9 - Relação do Nível das Dimensões da Sustentabilidade com o Nível da Teoria Crítica das Relações Internacionais ..... | 112 |
| Figura 10 - Ciclos do Modelo GATS .....   | 148 |



## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Área total e conservação da Amazônia e do mundo ..... | 79 |
| Tabela 2 - População Indígena nos países amazônicos .....        | 81 |



## **LISTA DE QUADROS**

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 - Principais atividades econômicas das regiões amazônicas .                                 | 83  |
| Quadro 2 - Abordagem Transdisciplinar da institucionalidade do Tratado de Cooperação Amazônica ..... | 113 |
| Quadro 3 - Transversalidades das Instâncias Superiores da OTCA....                                   | 116 |
| Quadro 4 - Transversalidades das Comissões Especiais e Conselho de Cooperação Amazônica.....         | 120 |



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAG – Agência Ambiental Global
- AECA – Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica
- BID – Banco Interamericano para o Desenvolvimento
- CCA – Conselho de Cooperação Amazônica
- CCOOR – Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica
- CDS – Comissão para o Desenvolvimento Sustentável
- CEAIA – Comissão Especial de Assuntos Indígenas
- CECTA – Comissão Especial de Ciência e Tecnologia
- CEEDA – Comissão Especial de Educação
- CEMAA – Comissão Especial de Meio Ambiente
- CEPALC – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CESA – Comissão Especial de Saúde da Amazônia
- CETICAM – Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações
- CETURA – Comissão Especial de Turismo
- CFC - Clorofluorcarbono
- CNP – Comissão Nacional Permanente
- CNUDS – Convenção das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável
- CNUMA – Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CPR – Common Pool Resources
- DS – Desenvolvimento Sustentável
- GATS – Modelo de Governança da Água e do Território para Sustentabilidade
- GEO-AMAZÔNIA – Global Environment Outlook - Amazônia
- GThidro – Grupo Transdisciplinar de Pesquisa em Governança da Água e do Território
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IIHA – Instituto Internacional da Hileia Amazônica
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- ONG – Organização Não Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PE – Plano Estratégica

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PROGRAMAZ – Programa interuniversitário de Cooperação Amazônica

SP – Secretaria Permanente

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNAMAZ – Associação de Universidades Amazônicas

UNASUL – União de Nações Sul-americanas

UNASUR – Saúde – Conselho de Saúde Sul-americano



## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>27</b>  |
| <b>2 AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL....</b>  | <b>31</b>  |
| 2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A ÓTICA GLOBAL.....   | 32         |
| 2.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMÉRICA DO SUL .....   | 54         |
| <b>2.2.1 Ampliando o conceito de desenvolvimento sustentável na perspectiva sul-americana .....</b> | <b>56</b>  |
| <b>2.2.2 O protagonismo brasileiro e a questão amazônica .....</b>                                  | <b>67</b>  |
| <b>3 A QUESTÃO AMAZÔNICA SOB A ÓTICA TRANSDISCIPLINAR .....</b>                                     | <b>73</b>  |
| 3.1 SOB A ÓTICA DA FLORESTA .....   | 74         |
| <b>3.1.1 Caracterização geográfica territorial .....</b>  | <b>77</b>  |
| <b>3.1.2 Caracterização socioeconômica.....</b>   | <b>80</b>  |
| 3.2 SOB A ÓTICA DA ORGANIZAÇÃO .....  | 86         |
| <b>3.2.1 O Tratado de Cooperação Amazônica .....</b>  | <b>87</b>  |
| <b>3.2.2 A estrutura institucional formal .....</b>   | <b>92</b>  |
| <b>3.2.3 Reuniões de Presidentes.....</b>   | <b>95</b>  |
| <b>3.2.4 As Coordenações .....</b>  | <b>95</b>  |
| <b>3.2.5 As Comissões Especiais.....</b>  | <b>97</b>  |
| <b>3.2.6 Plano Estratégico 2004-2012.....</b>   | <b>99</b>  |
| <b>3.2.7 Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA) .....</b>                                | <b>99</b>  |
| 3.3 SOB A ÓTICA DA TRANSDISCIPLINARIEDADE.....  | 99         |
| <b>3.3.1 Níveis cognitivos da análise transdisciplinar da institucionalidade da OTCA.....</b>       | <b>103</b> |
| 3.3.1.1 Nível das Éticas.....   | 103        |
| 3.3.1.2 Nível das Transversalidades da Rio+20 .....   | 106        |
| 3.3.1.3 Nível das Dimensões da Sustentabilidade .....   | 108        |
| 3.3.1.4 Nível da Teoria das Relações Internacionais.....  | 110        |
| <b>3.3.2 Construção dos dados .....</b>   | <b>112</b> |
| 3.3.2.1 Abordagem transdisciplinar da OTCA.....   | 115        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>4 SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA.....</b>   | <b>129</b> |
| 4.1 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO CONCEITO DE GOVERNANÇA.....                            | 129        |
| 4.2 GOVERNANÇA INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE..                                     | 137        |
| 4.3 GOVERNANÇA DOS BENS COMUNS .....  | 139        |
| 4.4 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA.....   | 142        |
| 4.5 GATS – MODELO DE GOVERNANÇA DA ÁGUA E DO TERRITÓRIO PARA SUSTENTABILIDADE ..... | 146        |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>   | <b>151</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>155</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como foco a análise da institucionalidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a partir de uma abordagem transdisciplinar dos documentos oficiais produzidos nas várias instâncias oficiais da organização.

A proposta do trabalho é responder a seguinte pergunta de pesquisa: A institucionalidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica favorece a governança participativa da sociedade civil nos temas do desenvolvimento sustentável?

A OTCA surgiu com o intuito de fortalecer as relações entre os países-membros para cooperação em matéria de desenvolvimento sustentável regional na bacia amazônica, e trabalha na perspectiva de ampliação dos mecanismos políticos e institucionais para sustentabilidade na região.

Tendo em vista a região da Amazônia como uma das maiores em biodiversidade mundial, além de grande provedora de recursos minerais, a gestão adequada desses recursos, conjuntamente com os atores sociais envolvidos, seria necessária para o desenvolvimento amazônico e dos países que se inserem na sua bacia, buscando convergências políticas em matéria de preservação ambiental e da exploração correta dos potenciais econômicos regionais.

Acrescentamos que a Amazônia é objeto de disputas e de polêmicos debates internacionais tocantes ao tema da soberania dos países amazônicos e das questões ambientais. Devido a isso, uma clara, transparente, responsável e eficiente política compartilhada de desenvolvimento é necessária.

A participação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, no desenvolvimento de políticas socioambientais, avançou em termos de integração e conscientização ambiental, além de investimentos em políticas culturais, de infraestrutura, de educação e econômicas.

Atualmente a organização conta com uma estrutura consolidada e está sediada em Brasília – DF, Brasil. Dentre as principais instâncias figuram a Reunião de Presidentes, Reunião de Ministros de Relações Exteriores, a Secretaria Permanente, os Conselhos, as Coordenações e as Comissões Especiais atuando em diversos projetos em parceria com os governos e outras instituições internacionais.

Destaca-se também o papel atuante da OTCA na elaboração do planejamento ambiental da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), recentemente ratificado por todos os países membros, e a

importância da consolidação do bloco regional para a convergência de políticas em grandes áreas importantes, comumente relegadas a segundo plano.

Há ainda um campo de possibilidades abertas pelas possíveis cooperações com outras organizações internacionais, influentes na região, como a UNASUL, ou com órgãos de pesquisa como a Comissão CEPALC, governos locais, universidades, ONGs entre outras. Em todas essas instâncias, a preocupação com a noção de proteção ao meio ambiente já ganhou terreno e não pode ser esquecida.

Os avanços nas relações econômicas e a crescente industrialização dos países sul-americanos são fatores diretamente relacionados ao crescimento econômico, no entanto, problemas como impactos ambientais e exaustão de recursos acompanham esse processo em ritmo acelerado.

O agendamento dos temas de meio ambiente nas relações internacionais trazem a preocupação com a gestão dos recursos naturais minerais e biológicos assim como a preservação dos ecossistemas, como parte fundamental para o desenvolvimento do Estado e para a qualidade de vida dos indivíduos.

A consideração dos valores ambientais está sendo bastante discutida em meios acadêmicos e políticos, assim, sua importância cresce no cenário internacional global, juntamente com a expressão do Ambientalismo que ganha força na América do Sul.

A participação dos países sul-americanos, nesta área temática, está possibilitando um crescimento da atividade acadêmica e econômica em torno do tema do Meio Ambiente; esta atuação, tanto nas esferas públicas como nas privadas, é observada pela comunidade internacional, constituindo uma oportunidade para maior inserção da região nas Relações Internacionais e na promoção do desenvolvimento, equidade e justiça socioambientais.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil, por meio de mecanismos de governança, confere legitimidade para os processos de elaboração e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, aproximando os instrumentos legais e projetos da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica com as comunidades

que estão diretamente sob sua zona de influência, tornando-se importante ferramenta no processo de gestão dos bens comuns.

A fim de alcançar o objetivo geral proposto, a pesquisa será dividida em três capítulos.

No primeiro capítulo, será realizada uma extensa revisão bibliográfica, para caracterizar a história das ideias do conceito de desenvolvimento sustentável, elemento norteador da pesquisa, que assume a posição de eixo transversal para análise dos dados, em três partes principais.

Na primeira parte, será contextualizado o conceito a partir da perspectiva histórica global, abordando diferentes convenções e autores relacionados a temática do desenvolvimento sustentável em áreas da política, economia e sociologia. Para a segunda parte, será apresentada uma perspectiva sul-americana que contemple de forma mais pertinente a compreensão regional do conceito de desenvolvimento sustentável e na terceira parte, será apresentada uma compreensão brasileira, considerando seu protagonismo na cooperação amazônica reconhecendo a iniciativa de cooperação através do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

No segundo capítulo, será apresentada a caracterização do objeto de pesquisa, bem como a metodologia aplicada na aferição dos dados resultantes da análise dos documentos oficiais da OTCA. Nesse sentido o capítulo está dividido em três sessões.

A primeira sessão discorre sobre a caracterização da região amazônica, a partir de perspectivas econômicas, sociais e geográficas, importantes indicadores da complexidade e dinamismo da região. Na segunda sessão, será apresentado um breve histórico da organização, e a caracterização das principais instâncias da OTCA, bem como sua estruturação formal e na terceira sessão, será apresentada a metodologia abordada na aferição dos dados, a partir de uma perspectiva transdisciplinar de análise dos documentos institucionais, apresentando a construção cognitiva da pesquisa, a delimitação dos temas cruciais a serem observados e a apresentação do resultado dessa análise.

O terceiro capítulo expõe o tema da governança e também está dividido em três partes.

Na primeira parte, será apresentada uma breve história das ideias do conceito de governança internacional. A segunda parte, será direcionada para o tema específico da governança ambiental, abordando principalmente a governança dos bens comuns. Por fim, será apresentada uma introdução ao Modelo de Governança da Água e do Território (GATS), como uma tecnologia social desenvolvida pelo Grupo Transdisciplinar de Pesquisa em Governança da Água e do Território (GTHidro), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), composta de metodologias para aproximar a participação social

do processo de gestão dos bens comuns, na sua esfera de interação socioambiental.

Partindo da hipótese de que a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica está constituída em bases institucionais sólidas que promovem o desenvolvimento sustentável, levando em consideração a complexidade e o dinamismo regional, o objetivo geral da pesquisa é: Analisar a institucionalidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica a partir de uma abordagem transdisciplinar para a governança participativa.

Para a elaboração desta pesquisa, utilizamos extensivamente a pesquisa bibliográfica a partir de fontes primárias, como de documentos oficiais da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica que versam sobre a estrutura e o funcionamento da organização, e secundárias, com o auxílio de textos acadêmicos sobre os temas do desenvolvimento sustentável e sobre a governança ambiental e dos bens comuns.

Compreende uma pesquisa qualitativa, com a identificação inicial da literatura, referente ao conceito abordado nos níveis internacional, regional e local. O uso do método histórico, com o auxílio de um estudo de relevância do tema desenvolvimento sustentável.

Uma abordagem transdisciplinar é utilizada na construção cognitiva de uma matriz de temas cruciais, fundamental para a pesquisa e a partir desses resultados será apresentada uma Economia de Experiência na contribuição científica da pesquisa com a introdução do Modelo GATS.

## 2 AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Com a expansão da globalização e da transnacionalidade dos fenômenos políticos, sociais e econômicos, emerge também no cenário das relações internacionais as questões ambientais.

Com essa transformação dos cenários e a busca do desenvolvimento, muitos países estão sacrificando a natureza em virtude do modo de produção capitalista. O fenômeno da globalização torna a escala dos problemas ambientais muito maior que meramente local ou regional, aumentando na medida em que se incrementa a própria produção de mercadorias.

As variáveis ambientais não são contabilizadas dentro do processo produtivo, portanto, seus custos são externalizados aos custos produtivos, não refletindo dentro dos atuais indicadores de desenvolvimento de um país e agravando os problemas ambientais em decorrência dessa prática exploratória.

As questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento passaram a atrair cada vez mais atenção para a grande massa da sociedade mundial, tanto no nível dos indivíduos como no nível dos Estados, chamando a atenção para novas formas de desenvolvimento, que contabilizem as variáveis ambientais como, solo, ar e água, além dos recursos da biodiversidade, a fim de encontrar um modelo mais condizente com o que vem a ser chamado de desenvolvimento sustentável (PENTEADO 2004; SACHS, 1986b).

A aplicação de tal conceito vai muito mais além do que entender as perspectivas de um modelo de crescimento ou desenvolvimento de um Estado. A abordagem ambiental propõe uma reflexão sobre o meio ambiente e uma visão complexa que permite avaliar interdisciplinarmente as questões que tangem esse conceito (LEFF, 2010a, 2010b).

Nesse sentido, entender o conceito de desenvolvimento sustentável, suas dimensões e suas relações com o cenário político, econômico-social e ambiental é vital para garantir um desenvolvimento de longo prazo permitindo a própria sobrevivência da humanidade.

Visto que esse trabalho aborda as relações desse conceito, dentro do cenário das relações internacionais também é importante perceber as diferentes aplicações do desenvolvimento sustentável no âmbito internacional e também no âmbito local. Como este conceito trata-se de uma questão globalizada e transnacional, encontram-se importantes espaços de discussão sobre o tema internacionalmente, mas é localmente que os Estados tentam aplicá-lo de acordo com as suas possibilidades.

Neste capítulo, portanto, será abordada a construção do conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito internacional para depois entender a sua disseminação e seu entendimento na América do Sul, como parte do processo de construção de uma abordagem própria e geograficamente compatível com a realidade dos países-membros da OTCA.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A ÓTICA GLOBAL

Durante toda a evolução das ciências, as questões relacionadas à temática ambiental foram sendo relegadas a segundo plano, as ciências foram se solidificando e não havia espaço para discussões acerca dos temas ambientais pois até então não constituíam objeto de interesse de nenhuma ciência em particular ou não oferecia problemáticas relevantes para um objeto de estudo.

Somente no século XIX o cientista alemão Ernst Haeckel, em 1869, utilizou pela primeira vez o termo “ecologia”, para designar o estudo das relações entre os seres vivos e o ambiente em que se encontram. Já em 1906 a anarquista Emma Goldman considerou a ecologia como um estudo de todos os animais e todos os seres vivos existentes na Terra, numa análise geral do seu estado.

A partir de então começou o desenvolvimento de uma ciência própria, com o objeto na relação dos seres vivos, entre eles o homem, com a natureza.

Mesmo assim, a abordagem ambiental não poderia se limitar nessas relações, e como um grande campo de estudo que perpassa todas as ciências, a abordagem ambiental deveria então, tratar de questões interdisciplinares complexas, principalmente se tratando da ação humana sobre o ambiente natural, seu contexto histórico e seus valores sociais e culturais (LEFF, 2010b).

Alguns estudos já trazem relatos de efeitos negativos de grupos humanos sobre o meio ambiente no passado, inclusive de civilizações inteiras que desapareceram devido à exploração continuada de seus recursos, mas de fato, as preocupações com os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente só viria a aparecer no século XIX (DIAMOND, 2005).

A partir do século XIX, e sob impacto da revolução Industrial, sociedades europeias, notadamente a inglesa, demonstram preocupação crescente com os efeitos da poluição e da degradação urbana na qualidade de vida dos cidadãos; além disso, tratados visando à



exploração de recursos transfronteiriços começam a se multiplicar. É na segunda metade do século XX porém, que os problemas ambientais se tornam efetivamente globais, e passam a suscitar medidas governamentais e não governamentais, políticas, jurídicas, econômicas e educacionais em escala mundial (DUARTE, 2004, p.4).

Percebe-se então, com a revolução industrial, que a capacidade destrutiva do homem sobre a natureza é capaz de trazer sérios danos às condições de vida, ameaçando a própria sobrevivência das espécies. Essas preocupações, rapidamente, começam a se espalhar numa escala global, devido a problemas e interesses comuns que se repetem ao redor mundo. Problemas estes que estão não só diretamente relacionados às atividades econômicas do homem, mas ao próprio crescimento populacional e à busca de uma melhor qualidade de vida baseada no consumo e em critérios de produtividade (RIBEIRO, 2005).

Goodland (1995) iniciou seus estudos relacionados à sustentabilidade introduzindo o debate sobre os padrões de consumo, o crescimento produtivo e populacional e a disponibilidade de recursos. As pesquisas acerca do tema da sustentabilidade já adiantava a finitude dos recursos dentro de um sistema estanque como a Terra e dos limites de crescimento da economia como um subsistema operacional, de maneira que o não-crescimento já era apontado como uma opção a ser perseguida mesmo antes das primeiras conferências e relatórios ambientais (GOODLAND, 1995; GUILHERME, 2007).

Além da relação entre crescimento e desenvolvimento sustentável, o caráter interdisciplinar dos problemas ambientais também é relevante para entender como essas questões perpassam todas as esferas das atividades humanas, influenciando diretamente o seu bem-estar (LEFF, 1994).

Esse também é o argumento de muitos ambientalistas em relação aos limites da natureza e da ação antrópica do homem sobre os ecossistemas, alegando estarmos nos aproximando dos limites da capacidade biótica do ecossistema como um todo (RIBEIRO, 2005).

Com a percepção dessas ligações profundas, das relações humanas com a natureza e da generalidade de seus efeitos sobre as populações, a busca por soluções torna-se interesse comum às sociedades. Os problemas transfronteiriços e a íntima relação do meio ambiente com as questões socioeconômicas, rapidamente passa a ser disseminado e assimilado na agenda internacional de discussões políticas (DUARTE, 2004; RIBEIRO, 2005).

Da mesma forma, percebe-se a crescente necessidade de cooperação para tratar de soluções compartilhadas para problemas

comuns entre todos os Estados do Sistema Internacional. Além da necessidade de mais pesquisas com uma abordagem ambiental, para tratar sobre o tema com mais propriedade.

É nas origens do ambientalismo que são encontradas várias correntes distintas acerca do fazer ciência, que envolvem não só as ciências naturais mas também as ciências humanas, as ciências políticas e filosóficas, comprovando sua necessidade de uma abordagem interdisciplinar.

Em se tratando do campo das políticas, mais especificamente das Relações Internacionais, Lilian Duarte, nos esclarece:

Os temas ambientais constituem, para as Relações Internacionais, simultaneamente a oportunidade de investigação sobre a aplicabilidade das diversas teorias e o campo dos desafios para a conciliação de posições pertinentes à soberania estatal e à administração de recursos globais, aos limites entre as esferas doméstica e global e à interação entre interesses e valores com vistas à cooperação internacional (DUARTE, 2004, p. 11).

Não somente para o espaço acadêmico e político, a participação da sociedade e dos indivíduos foi de vital importância para a emergência da temática e seu aprofundamento na agenda das relações internacionais.

Para Ribeiro (2005, p. 362), “se a segurança internacional e a economia global são as duas importantes áreas temáticas na política mundial, alguns acadêmicos afirmam hoje que o meio ambiente surgiu como a terceira delas.”

De tal forma que a crescente luta por direitos civis e políticos no mundo, notadamente nos Estados Unidos, formou uma grande frente social que convergia para ideias ambientalistas que recusaram o modelo materialista e buscavam em filósofos como Thoreau e Rousseau, além de gurus orientais, novas formas de organização social.

Simultaneamente surgiram os primeiros relatórios de pesquisas ambientais do qual dois deles tiveram especial influência na formulação de políticas públicas. O primeiro era o *Relatório Limites do Crescimento* e *Relatório do Clube de Roma*, o segundo. Com isso, cresceu o interesse dos Estados para necessidades mais amplas de diálogos e convergências de esforços, mesmo porque os resultados iniciais eram pessimistas e caóticos, preparando o terreno para as futuras conferências ambientais internacionais (DUARTE, 2004).

Os primeiros esboços, acerca da associação entre desenvolvimento e meio ambiente, datam de 1971 na realização do Encontro Preparatório de Founex. Nesse momento, iniciou-se as primeiras reflexões sobre as implicações de um modelo de desenvolvimento pautado exclusivamente na relação entre o crescimento econômico e na problemática ambiental decorrente dessa necessidade (RIBEIRO, 2005; SACHS, 2009).

Desses encontros, surgiu o conceito de ecodesenvolvimento. Desenvolvido por Ignacy Sachs na, década de 1970, fazia claras alusões às capacidades naturais a partir de aproximações geográficas, e iniciava as ideias da sustentabilidade a partir do entendimento do homem em participar de uma maneira menos agressiva e de acordo com as regras da natureza aludindo o relacionamento equilibrado e harmonioso com os ecossistemas.

O aperfeiçoamento do termo continuou com a *Declaração de Coyococ*, em 1974, no México, onde entende-se o ecodesenvolvimento como uma “relação harmoniosa entre a sociedade e seu ambiente natural legado à autodependência local.” (LEFF, 1999, p. 319).

Em 1968, foi realizada a Conferência da Biosfera em Paris, a primeira conferência com a temática ambiental em âmbito internacional. Abordando as preocupações comuns sobre o agravamento dos problemas ambientais, produzindo resultados bastante pessimistas. A Conferência da Biosfera, foi também a predecessora da primeira conferência da Organização das Nações Unidas (ONU).

A ONU, surgida em 1945, com a proposta principal de manutenção da paz, até então já contava com diversos organismos a ela ligados. Nessa época os efeitos negativos da ação humana sobre a natureza já eram diagnosticados, onde a necessidade de convocação dos países para discutir os temas ambientais em uma conferência global, já era clamada.

A Conferência de Estocolmo, na Suécia, em 1972, foi a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMA). Seu legado apresenta um amplo espectro de resultados dentro do panorama da época, como nos traz Lílian Duarte:

Além da conscientização do público para a gravidade dos problemas ambientais, o encontro propiciou forte discussão sobre o aprofundamento das distâncias entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento e gerou questionamentos sobre modelos de crescimento. [...] os conferencistas produziram uma declaração

de Princípios e um Plano de Ação acerca de seis áreas: desenvolvimento, aspectos educacionais, habitats humanos, poluição, administração de recursos naturais e organizações internacionais. (DUARTE, 2004, p. 6-7).

Um dos resultados imediatos da Conferência de Estocolmo, foi a influência direta para a criação de diversas agências que tratassem das questões ambientais, dentre elas o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), além de motivar o surgimento de agências especializadas internamente nas nações.

Esses resultados também influenciaram a emergência do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, com o objetivo maior de buscar a cooperação dos Estados amazônicos para consolidação das diretrizes apontadas pela Conferência das Nações Unidas.

Esse Tratado consolidou as iniciativas sul-americanas para a busca de diálogos que identificassem problemas e soluções no âmbito regional e local. Seus resultados serão objeto de análise mais adiante.

De uma maneira geral, esse acordo mobilizou diversos Estados pelo mundo a adequarem-se institucionalmente e legalmente aos princípios e recomendações de 1972. A partir daí observa-se um crescimento na implementação de agências estatais e de ministérios do meio ambiente. A sociedade civil também foi mobilizada. No mesmo período, destaca-se o crescimento de ONGs que já tiveram participação elevada durante a Conferência de Estocolmo, mas que cresceram vertiginosamente com o adensamento do tema na pauta internacional (DUARTE, 2004).

Em 1975, por meio do Relatório *Que Faire*, o termo ecodesenvolvimento foi substituído definitivamente pelo termo desenvolvimento sustentável.

Na década de 1980, os problemas ambientais já se agravavam e se tornavam públicos devido à dimensão da sua gravidade, como era o caso de alguns temas como o buraco da camada de ozônio, o efeito estufa, a poluição atmosférica e os clorofluorcarbonos (CFC). Somados a eles vieram desastres industriais, como em 1986, o vazamento químico na indústria química de Bhopal, na Índia, o acidente da usina russa de Chernobyl e os problemas da chuva ácida decorrente das atividades industriais na Europa (CARSON, 2010; DUARTE, 2004; RIBEIRO, 2005).

Em 1983, com o agravamento das pressões sobre o meio ambiente e a falta de diálogo entre as agências e instituições que estavam se implementando no âmbito da ONU, convocou-se uma

comissão presidida por Gro Harlem Brundtland, para discutir os problemas ambientais globais. Esse diálogo culminou em 1987, no *Relatório Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland)*, onde consolidou-se a expressão desenvolvimento sustentável, fazendo as primeiras referências à ideia de crescimento com conservação, levando em consideração os direitos das gerações futuras.

De acordo com o *Relatório Brundtland*, desenvolvimento sustentável seria:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da Terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (CMMAD, 1991).

Esse relatório foi o ponto inicial para as argumentações mais aprofundadas em foros multilaterais de discussão, retomando o debate da necessidade de cooperação entre os Estados, em busca de um desenvolvimento mais equitativo entre os povos.

As questões relacionadas à pobreza e a condição de sobrevivência do homem são os pontos mais importantes na análise do projeto, considerando que a pobreza e o subdesenvolvimento são os motivos principais da degradação ambiental (CMMAD, 1991).

Entender a relação da pobreza com a desigualdade e da sobrevivência com a sustentabilidade, já demonstrava uma preocupação com a escassez futura, ocasionada pela ação antrópica degradante sobre os sistemas ecológicos, no entanto, acreditar que somente ações econômicas seriam capazes de resolver o problema seria muita inocência por parte dos autores do Relatório Nosso Futuro Comum (CMMAD, 1991). Mesmo sendo uma condição essencial, garantir o crescimento econômico de forma duradoura, o reforço às instituições e o incentivo à participação popular dentro dos processos democráticos é de vital importância para o sucesso de um projeto de sustentabilidade (CMMAD, 1991; ECKERSLY, 1992).

Essas considerações reforçam o posicionamento da Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente (CNUMA) que se concentrou em áreas como população, segurança alimentar, extinção de espécies e esgotamento de recursos energéticos, mas não somente no detalhamento

desses pontos como também na relação entre a população e os recursos disponíveis, de forma que os recursos humanos são o requisito básico para a aquisição de aptidões técnicas e da própria transformação de valores necessárias para implementar uma sustentabilidade de fato. (CMMAD, 1991).

Essa relação, entre a condição social dos indivíduos e o papel dos governos, na busca pelo desenvolvimento e por melhor qualidade de vida para seus cidadãos reforça a ideia do papel dos Estados com a cooperação, na busca de soluções para os problemas sociais, uma vez que, as questões econômicas e do crescimento, essenciais na visão do *Relatório Brundtland*, são primordiais para alcançar um estágio de respeito e responsabilidade para com o meio ambiente.

Também fica claro, para alcançar esse desenvolvimento é necessária uma ação conjunta, principalmente se tratando dos países menos desenvolvidos. Uma vez que a crise financeira e a crise de segurança são apontadas como causas estruturais para as desigualdades entre os Estados, a ação cooperativa é vital para os avanços em matéria de desenvolvimento sustentável.

Em todo esse espectro de crises, as relações com o meio ambiente ressaltam a interdependência ambiental em todas as esferas de discussões internacionais, e a relação do meio ambiente com a economia internacional se torna ainda mais interdependente, diante do aumento da globalização e das relações de troca comerciais e de informações (CMMAD, 1991).

A partir dos resultados apontados pelo *Relatório Brundtland*, as Nações Unidas resolveram convocar uma nova conferência, desta vez, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento –, Rio-92. Esta teve importantes resultados políticos como a *Declaração do Rio*, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, Convenção sobre Diversidade Biológica, a *Declaração de Princípios das Florestas* e a *Agenda 21*, sendo este último, um extenso documento guia para a implementação de um programa de ações para o desenvolvimento sustentável ao qual os Estados deveriam concentrar esforços para sua implementação (DUARTE, 2004).

Durante a Rio-92, também surgiu um novo conceito que viria a dialogar com o de desenvolvimento sustentável, o de segurança ambiental global, voltado para as questões de manutenção das condições necessárias para a vida humana na Terra, juntos, os dois trabalham o estabelecimento de uma nova ordem ambiental global (RIBEIRO, 2005).

Apesar de ter ocorrido grandes avanços institucionais entre Estocolmo e a Rio-92 dentro dos países, nos âmbitos legislativos, institucionais ou da governança internacional para o meio ambiente, a aplicação prática em políticas para a conservação e desenvolvimento sustentável não acompanhou o ritmo do crescimento intelectual, representado pela revolução científica ambiental.

Foi nesse sentido que a *Agenda 21* surgiu, com o intuito de aproximar os conceitos da prática e sugerir um guia para ser discutido pelas sociedades em todos os níveis: local, nacional e internacional. Apesar de ter conseguido avanços, conquistando mais espaço midiático e opinião pública, o despreparo e descaso entre os Estados para aproximar a ideia de desenvolvimento com o meio ambiente foi se demonstrando repetidamente um fracasso ao longo dos anos, ficando claro nas avaliações que viriam a acontecer nas próximas conferências ambientais (SACHS, 2009).

Em 1997, assinou-se o *Protocolo de Kyoto* em virtude da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e as organizações propostas pela conferência foram a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) e a Agência Ambiental Global (AAG).

Destacam-se as iniciativas dos Estados em implementar as medidas propostas pela *Agenda 21*, uma vez que o multilateralismo proposto dentro da ONU não conseguia implementar na prática mudanças significativas e se demonstrava falho. A ação local ganhava espaço no conceito prático de desenvolvimento sustentável.

Com o crescimento da temática ambiental na década de 1990, o tema do desenvolvimento sustentável passou a ser apontado por várias conferências importantes, como a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e a Conferência de Beijing sobre a Mulher. Com o advento dos encontros, esclareceu-se a interdisciplinaridade das questões ambientais e seu caráter multifacetado e multiparadigmático, trazendo à tona a necessidade de mais cooperação, assim como apontava o *Relatório Nosso Futuro Comum*.

Contudo, apesar das propostas conhecidas com a *Declaração do Rio*, como um conjunto de princípios de interação dos homens com o planeta, e da *Agenda 21*, com seus 40 capítulos acerca da implementação dessa prática, essas propostas se mostravam radicalmente inatingíveis, visto o processo de modernidade e industrialização, e pressupunha uma mudança radical no sistema de valores que seria difícil de implementar com a velocidade que se

pretendia, dificuldade esta, que se tornou óbvia durante a Rio+5, em 1997 (SEQUINEL, 2002).

O aumento da pobreza, do serviço da dívida, redução dos níveis de produção e dos níveis de ajuda financeira tornou a tarefa árdua em muitos dos países em desenvolvimento, e o tema da cooperação para transferência tecnológica e coordenação institucional se tornavam mais claros à medida que os países em desenvolvimento não conseguiam implementar as medidas necessárias sem o auxílio dos países já desenvolvidos.

Os dilemas da cooperação foram levados em 2002 à Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, África do Sul, com intuito de avaliar os resultados da Rio-92 e se demonstrou pessimista. Apesar de uma bonita ideologia que revestia a conferência, de acordo com Maria Carmem Sequinel:

Essa nova Conferência Mundial levaria a definição de um plano de ação global, capaz de conciliar as necessidades legítimas de desenvolvimento econômico e social da humanidade, com a obrigação de manter o planeta habitável para as gerações futuras. (SEQUINEL, 2002, p. 13).

A tarefa se demonstrou difícil durante a reunião, onde mesmo com algumas propostas concretas, os temas mais importantes como a economia mantinham-se sem consenso.

Os paradoxos dos avanços e retrocessos da temática ambiental se contrastam com os interesses políticos num Sistema de Estados-nações, onde interesses individuais e a lógica capitalista de acumulação podem dificultar os avanços em convergências e ações coordenadas para solucionar os problemas ambientais, como nos apresenta Phillipe Le Prestre:

[...] a degradação ambiental resulta de atividades econômicas e sociais. No nível internacional, estes processos se encontram intimamente ligados às relações diplomáticas, à formação e à aplicação das políticas nacionais e aos esforços para a instauração de um desenvolvimento durável no nível internacional. (LE PRESTRE, 2000, p. 24).

Segundo este autor, essas considerações expõem os motivos pelos quais as questões relacionadas ao meio ambiente tomaram rumos



políticos, e a dimensão política passou a dominar os diálogos sobre a temática.

Ribeiro (2005), ressalta que a temática ambiental ainda é muito paradoxal para as relações internacionais pois, aceitando a escassez eminente de recursos pode-se acender o estopim de diversos conflitos internacionais e nacionais, mas também, pode-se motivar os Estados a cooperarem, no sentido de evitar ameaças aos bens comuns e globais (KEOHANE, 1984).

A complexidade do tema pode proporcionar esse dilema de cooperação e conflito, mas de fato pode-se entender que os rumos da ecopolítica internacional tem motivado os países na construção de mecanismos de cooperação e de regimes internacionais para o meio ambiente (LE PRESTRE, 2000).

Numa perspectiva mais crítica,

somente uma teoria política ambientalista, profunda centrada no meio ambiente, é capaz de garantir o tipo de estrutura abrangente que precisamos para introduzir uma resolução durável para a crise ecológica [...] uma política centrada no meio ambiente teria uma legislação estatal democrática (parte de uma estrutura de tomada de decisão em múltiplos níveis que a torna menos poderosa do que o Estado-nação existente e mais responsiva às determinações políticas de organismos de tomada de decisão democráticos locais, regionais e internacionais); uma difusão maior do poder político e econômico, tanto dentro como entre as comunidades; uma extensão bem mais ampla de macrocontroles sobre a atividade comercial; e o florescimento de uma cultura emancipatória “centrada no meio ambiente”. (ECKERSLY, 1992, p. 175).

Essa abordagem mais crítica nos leva a questionar as abordagens mais clássicas do entendimento da ecologia dentro das Relações Internacionais, buscando romper com o pensamento mais tradicional das estruturas políticas e econômicas do sistema de Estados.

As mudanças propostas pelos mais radicais entendem que somente a busca dessas novas estruturas possa ser capaz de direcionar a sociedade para um rumo realmente sustentável, mesmo que isso signifique o abandono da produção de escala e o retorno para uma sociedade desindustrializada (RIBEIRO, 2005).

Essa perspectiva é mais condizente com os resultados apontados pelo *Relatório Limites do Crescimento* produzido pelo Clube de Roma, que alegava ser o crescimento infinito um rápido procedimento para se alcançar os limites do meio ambiente, restrições apontadas pelos limites da escassez dos recursos e pelos efeitos deletérios da poluição sobre a vida humana (CLUBE DE ROMA, 1972).

Nesse momento já eram apontados como problemas ambientais, o crescimento demográfico exponencial, os limites e a escassez decorrentes da busca por um bem-estar social baseado na sociedade do consumo.

Nesse caso repensar o conceito próprio de desenvolvimento se fazia pertinente, uma vez que, a ideia antecessora carregava contradições como a apropriação desigual, iniquidade e degradação (GUILHERME, 2007).

Certamente para os efeitos da cooperação no cenário internacional, mesmo reconhecendo possíveis efeitos nocivos ao meio ambiente das atividades humanas é preciso buscar uma via mediana, capaz de convergir os interesses entre os Estados e não os divergir (RIBEIRO, 2005; SACHS, 2009).

As questões referentes ao crescimento econômico são comumente o ponto chave de discussões entre os ecologistas mais radicais e os mais flexíveis, assim como os diferencia de economistas preocupados com a limitação do que seria a fonte para o desenvolvimento dos países.

“Enquanto persistirem as abismais diferenças sociais entre os países, não se pode pensar em parar de crescer. O não-crescimento condenaria à morte os que estão na base da pirâmide social”, de acordo com Ignacy Sachs (2009, p. 27).

Sachs, parece ir de encontro às ideias de crescimento, até então apresentadas, mas, uma interpretação mais detalhada demonstra que a passagem acima pretende expor o perigo da homogeneização de ideias no âmbito internacional, não significando que o autor citado é favorável à industrialização desenfreada ou ao crescimento selvagem, que não busca soluções sociais.

A partir desse contraste, entre os efeitos nocivos da industrialização e da apropriação de capital e de riqueza, tendo como princípios a busca dos objetivos sociais mais básicos e buscando uma alternativa menos agressiva e menos radical, poder-se-ia construir um modelo de sustentabilidade equilibrado e harmônico.

Para alguns autores, a busca da sociedade autogestionada e autossuficiente, tal como uma célula autopoiética, num sistema

ecológico de trocas harmônicas (CAPRA, 2005; PENTEADO, 2004; VEIGA, 2005), seria uma opção de modelo sustentável.

Essa perspectiva foi o que formulou a origem do conceito de desenvolvimento sustentável, posteriormente adotado de forma mais sucinta e clara dentro do *Relatório Nosso Futuro Comum*, mas que até então era denominado de ecodesenvolvimento, como explica Ignacy Sachs:

Assim nasceu o conceito de ecodesenvolvimento que, posteriormente, passou a ser chamado de desenvolvimento sustentável e que, nos termos atuais, poderíamos chamar de desenvolvimento socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado. Com efeito o ecodesenvolvimento subordina o crescimento a objetivos sociais e explica as condicionalidades ambientais sem se descuidar da viabilidade econômica indispensável para fazer as coisas acontecerem. Dito isso, a viabilidade econômica avaliada à luz dos critérios macrosociais não pode ser reduzida ao lucro medido com critérios microeconômicos. Em outras palavras, o desenvolvimento deve pautar-se por dois princípios éticos que se complementam: a solidariedade sincrônica com as gerações presentes e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras. (SACHS, 2009, p. 28).

As dificuldades de tornar os objetivos de diminuição das desigualdades sociais em ações práticas e concretas é o ponto mais delicado para se alcançar a sustentabilidade e é tratado desde o ecodesenvolvimento até o desenvolvimento sustentável como a condição necessária e primordial para se alcançar um desenvolvimento de fato.

Para Sachs (2009, p. 28), “a harmonização dos objetivos sociais, ambientais e econômicos exige uma ação conjugada”, e por ação conjugada deve-se entender não só a transdisciplinaridade das questões ligadas ao meio ambiente, mas também, que as soluções só podem ser alcançadas por meio da cooperação, assertiva corroborada dentro do *Relatório Brundtland*.

A abordagem holística e pluridisciplinar é o ponto chave de incorporação da problemática ambiental à do desenvolvimento, esta que,

até então, não considerava o meio ambiente como uma variável relevante.

Essa forma passou a ser considerada graças ao aumento exponencial das teorias de sistemas, que veio complementar as teorias estruturalistas, considerando sempre as contribuições das diversas ciências, conjuntamente com a visão ambiental como parte de um todo sistêmico (SACHS, 1986a; LEFF, 2010b).

Esse entendimento reforçou a ideia de proteção pela busca do uso sustentável em benefício do homem, e não o do não-desenvolvimento, o que viria a constituir um dos pilares do desenvolvimento inclusivo, sustentável e sustentado. Essa relação com a natureza busca assegurar a preservação mesmo no sentido da busca de diminuição das desigualdades históricas, que só poderiam ser resolvidas por meio dessa abordagem pluridimensional, no sentido de quebrar um elo de vícios de desigualdade e degradação, como nos explica Ignacy Sachs:

Na avaliação dos impactos de atividades antropogênicas, a dimensão social é tão importante quanto a dimensão ambiental. Ademais, entre as duas, existe uma relação dialética. [...] parte da degradação ambiental é consequência da pobreza, e, inversamente, as degradações ambientais perpetradas transformam-se em problema social no futuro. (SACHS, 2009, p. 32).

Essa relação dialética reforça as ideias propostas no conceito de desenvolvimento sustentável apresentado pelo *Relatório Brundtland*, onde as grandes preocupações sociais tornam o crescimento econômico necessário, para atender a parcela da população menos favorecida pelas oportunidades do sistema capitalista, e, para solucionar esse problema, seria necessário um tratamento simétrico dos impactos sociais e ambientais integrantes desse conceito (CMMAD, 1991; SACHS, 2009; SEQUINEL, 2002).

Da mesma forma, com os resultados de 2002 em Johannesburgo, ficou bastante claro que as conferências caminhavam a pequenos passos, e que os conflitos unilaterais muitas vezes se demonstravam de extrema dificuldade. Essas dificuldades eram evidentes, tratando-se de questões econômicas dos países mais desenvolvidos, dificultando as ações necessárias de transferência de tecnologias, assistência humanitária e cooperação para a busca da justiça social e ambiental.

Depois das sucessivas conferências, ficou claro também que, os Estados, sozinhos não são capazes de implementar as mudanças institucionais e de valores necessários para a mudança tanto para os países menos desenvolvidos que ironicamente detêm a maioria dos recursos naturais e da biodiversidade como dos países mais desenvolvidos, detentores do aparato tecnológico, tal como explicita Maria Carmem Sequinel:

A força de sustentação então é a própria sociedade global, a ser impulsionada pelas ações autônomas de decisões conscientes de seus membros. Envolve, portanto, uma dimensão política raramente apresentada nos debates sobre o futuro da humanidade [...] talvez um resultado significativo da Conferência de Johannesburgo tenha sido a certeza de que não é possível um mundo unilateral, onde as decisões são tomadas apenas em função de interesses políticos e econômicos de um grupo de países dominantes ou de megacorporações. Nesse contexto, é fundamental maior participação da sociedade civil e suas organizações, sejam elas ambientalistas ou sociais. (SEQUINEL, 2002, p. 14).

Nesse ponto, volta-se a destacar o conceito de segurança ambiental global, um conceito claro de manutenção da vida, se bem trabalhado e entendido pode se tornar essa “força de sustentação da sociedade”, mas que precisa encontrar suas bases no comparecimento da sociedade aos espaços públicos e democráticos.

Enquanto a sociedade não se articula para essa frente política, os principais interlocutores da ordem ambiental internacional, os Estados, se comportam de maneira autônoma, resguardando o seu interesse nacional. Deste modo, a proposta política que envolve a causa ambientalista se torna apenas retórica, somente os interesses econômicos são discutidos durante as rodadas de negociações.

Esse debate acerca dos paradoxos da política ambiental mundial remete às diferentes visões do conceito de desenvolvimento sustentável e a um debate claro entre a situação político-econômica e a alternativa que seria “manter as condições que permitem a reprodução da vida humana no planeta, ou manter o sistema, buscando a sua sustentabilidade” (PENTEADO, 2004; RIBEIRO, 2005).

Esse debate, acerca da manutenção da ordem hegemônica vigente contra a segurança ambiental global, levou diversos pensadores a

refletirem o conceito de desenvolvimento sustentável ao longo de sua consolidação, como vemos com S. C. Herculano,

[...] é uma expressão que vem sendo usada como epígrafe da boa sociedade, senha e resumo da boa sociedade humana. Neste sentido, a expressão ganha foros de um substituto pragmático, seja da utopia socialista tornada ausente, seja de proposta de introdução de valores éticos na racionalidade capitalista meramente instrumental. [...] na segunda acepção, desenvolvimento sustentável é [...] um conjunto de mecanismos de ajustamento que resgata a funcionalidade da sociedade capitalista [...] neste segundo sentido, é [...] um desenvolvimento suportável – medianamente bom, medianamente ruim – que dá pra levar, que não resgata o ser humano da sua alienação diante de um sistema de produção formidável. (HERCULANO, 1992, p. 30)

Por sua vez, Carlos Walter P. Gonçalves, afirma que o desenvolvimento sustentável

[...] tenta recuperar o desenvolvimento como categoria capaz de integrar os desiguais (e os diferentes?) em torno de um futuro comum. Isso demonstra que pode haver mais continuidade do que ruptura de paradigmas no processo em curso. (GONÇALVES, 1996, p. 43).

De acordo com os dois autores não haveria então rupturas com a proposta do desenvolvimento sustentável, conseqüentemente o que se estaria tentando fazer é uma reprodução das estruturas do poder, da hegemonia, que busca apenas os seus interesses econômicos revestidos de alguns poucos argumentos ecológicos. A ideia da segurança ambiental global é deixada de lado para atender aos interesses nacionais de potências e grandes corporações.

No entanto, acordar com essas afirmativas seria renegar a capacidade social de mobilização e participação que é a centelha que mantém viva a ideia da transformação (RIBEIRO, 2005; SACHS, 2009; SEQUINEL, 2002).

Entender os avanços no conceito de desenvolvimento sustentável é, portanto, entender também os seus retrocessos: como a dimensão

política se tornou a mais importante, no âmbito da implementação e do consenso, ela também se tornou a mais fracassada. No entanto, não existe somente essa dimensão, e esta não é somente acessível aos atores centrais como os Estados. As demais dimensões que envolvem o conceito de desenvolvimento sustentável, quebram essa relação unilateral e desprendem os argumentos de um política hierarquizada.

É preciso compreender o desenvolvimento sustentável como uma alternativa para a humanidade e não para um indivíduo ou grupo de indivíduos, e é nesse sentido que se complementa o conceito de segurança ambiental global: garantir que sejam atendidas as perspectivas das populações para muito além de uma sociedade ou Estado, assim como transcender as fronteiras da política interna ou externa, no sentido de nortear a humanidade para um futuro comum, tal como nos descreve Wagner da Costa Ribeiro:

[...] a ideia de segurança ambiental global não está configurada como um conceito que leva a ação, mas a implementação de estratégias por uma unidade política. Ela evolui de maneira mais lenta, encontrando muito mais resistência que o conceito anterior. Mas não deixou de cumprir a função de justificar 'cientificamente' a política externa dos países. Pensar os problemas ambientais globalmente exige conhecimento científico e perspicácia política. (RIBEIRO, 2005, p. 113-114).

É nesse sentido que são travadas as batalhas nos foros políticos entre os tomadores de decisão e os cientistas, estes, perdendo a maioria delas, por não conseguir competir com o poder inerente às estruturas políticas dentro da ordem global atual.

A partir desse entendimento é possível criticar qualquer forma de construção de uma ordem ambiental global, pois sempre nos jogos de poder os cientistas serão desprezados, por não conseguirem comprovar suas pesquisas diante do discurso do poder (LE PRESTRE, 2000). No entanto, de acordo com Ribeiro (2005), o mundo vive um dinâmico processo de ajuste internacional de interesses envolvendo a temática ambiental, com comprovada participação popular nas esferas de discussão e gestão dos bens comuns, além do surgimento de novos países que podem alçar posições de destaque internacional quanto ao tema ambiental.

No sentido de incrementar esse jogo político o autor Rafael Villa traz a ideia de segurança global multidimensional, que

[...] reflete a nova natureza preponderante da segurança internacional: esta já não pode mais ser almejada em termos de acréscimo de poder. A preservação de (um) Estado nacional diante dos novos fenômenos transnacionais – explosão populacional, migrações internacionais e desequilíbrios ecológicos globais – não se dá pela imposição da sua vontade unilateral ou pelo apelo à última *ratio*, a violência institucional. Em outras palavras, questiona-se o pano de fundo genérico realista que vê na legalidade e legitimidade da guerra o elemento específico das relações internacionais. Nesse sentido, pode-se afirmar que a singularidade da segurança global multidimensional é que os conflitos que podem derivar dos fenômenos transnacionais não admitem a guerra como meio de solução. (VILLA, 1997, p. 209).

O entendimento do autor sobre os problemas com o militarismo só vem para reforçar a ideia de cooperação, defendida desde os primórdios do pensamento ambiental, como a única estratégia viável para alcançar soluções para o destino da humanidade. A abordagem multidimensional reforça o sentido da transnacionalidade de novos fenômenos assim como de novos atores internacionais que emergem com capacidades de mobilização dentro do cenário da crise ambiental.

Para além da questão realista de poder e guerra, Elliott (1998), reforça o pensamento estratégico como muito mais consciente e condizente com a realidade que se cerca pela crise ambiental, admitindo-se que os recursos naturais são vitais à sobrevivência das populações e que a unidade política pode estar sendo objeto de conflitos por estar circunscrita dentro de uma territorialidade e conseqüentemente de uma soberania, a qual gera dependência de outros Estados que não têm acesso aos mesmos recursos.

No sentido de evitar esse conflito, Lorraine Elliott, elucida-nos:

Diante da insegurança ecológica, países e populações não podem ser seguros se o ecossistema não é seguro. Nem um nem outro vai ajudar a identificar o inimigo que objetiva violar a integridade territorial e a soberania do estado. O 'inimigo' não é o ambiente, mas as atividades cotidianas humanas e de corporações. (ELLIOTT, 1998, p. 238).



Claramente, agora temos uma situação que remonta a ideia de segurança ambiental global, quando, ao invés de individualismos, procura-se a cooperação internacional e ao invés de buscar soluções para os problemas naturais, procurasse soluções para as atividades humanas que de maneira geral são tão transnacionais quanto os problemas ecológicos que elas geram.

O individualismo enraizado na sociedade, com os parâmetros da modernidade e do consumo, cria barreiras para a superação das desigualdades sociais, uma vez que, aqueles que conseguem ter oportunidades e se beneficiam da ordem atual, não só os Estados, mas também os indivíduos, querem a manutenção das suas condições, mesmo que signifique o sacrifício do bem comum, como traz Wagner da Costa Ribeiro:

Para os seres humanos que estão usufruindo do mundo do consumo e que vivem em determinada unidade política permanece o interesse nacional. Eles querem salvaguardar vantagens específicas que garantem a manutenção de seu modo de vida, que são negociadas para cada aspecto discutido na ordem ambiental internacional. (RIBEIRO, 2005, p. 116).

As condições desiguais de acesso, manutenção do poder e status econômicos, podem ser consideradas três dos maiores obstáculos para a implementação de um desenvolvimento sustentável, quando se fala da vertente social, inclusiva, não se pode imaginar um mundo onde uma determina população ou país tenha acesso a recursos e outra população não, ou mesmo que, essa determinada parcela da população desperdice recursos ou polua o meio ambiente, cujos efeitos podem ser facilmente transnacionalizados.

Essas condições desiguais só retratam os primórdios das discussões acerca do desenvolvimento sustentável, quando dos problemas do risco ambiental e da escassez, surgiram divergências quanto as relações norte-sul e as assimetrias derivadas dessas relações e da estrutura produtiva da sociedade capitalista (GUILHERME, 2007).

Da relação Norte-Sul, pode-se extrair os principais problemas ambientais de ordem global, tais como: apropriação de biomassa, aquecimento global, ruptura da camada de ozônio, perda da biodiversidade degradação do solo; problemas que por serem de natureza global afetam a todas as populações, mesmo que de maneira desigual.

De maneira desigual porque a responsabilidade pelos danos é desigual, a participação nos danos é desigual, tudo é desigual desde que todo o sistema esteja subordinado a uma relação de exploração, onde os menos favorecidos são obrigados a fornecer os insumos e recursos naturais para o privilégio do consumo de uma elite global.

Ao entender a relação da segurança ambiental global com a dinâmica dos processos sociais atuais, numa conjuntura de ascensão de temas ambientais, percebe-se que as abordagens mais contemporâneas sobre o tema remetem a argumentos antigos, já estabelecidos sobre o desenvolvimento.

Hogan (1993), já relacionava as diferenças entre desenvolvimento e sustentabilidade a partir de diferenças de valores, responsabilidades socioambientais e dicotomias estruturais como o consumo material de países desenvolvidos e entre elites de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, bem como a fé no progresso tecnológico, apelos a um controle de natalidade, defesa do pré-requisito de justiça social, substituição de materiais escassos e tecnologias ecologicamente eficientes.

A abordagem clássica de Hogan (1993), baseia-se em dois fatores estruturais: a primeira refere-se aos valores culturais e a noção de necessidade de consumo, a segunda refere-se a valores políticos com referência explícita à cultura política democrática e atuação descentralizada.

A participação democrática inevitavelmente remete a uma reflexão acerca da participação humana dentro dos processos ambientais, o que negaria qualquer possibilidade de sustentar um sistema desigual e de poder. É exatamente por isso que a implementação de um desenvolvimento sustentável não pode ser dependente de uma ordem ambiental global pré-estabelecida em estruturas arraigadas de poder hegemônico.

De acordo com Maria Lucia Guilherme:

O desenvolvimento sustentável [...] baseia-se ainda na preservação de recursos naturais como objetivo sustentável ao enunciar que a preservação dos recursos naturais será aprimorada por meio de maior participação, implicando soluções de menor escala para o problema dos recursos. (GUILHERME, 2007, p. 31).

Seguindo as palavras de Hogan (1993, p. 61), “reduzindo-se a escala das atividades de desenvolvimento, reduzem-se seus impactos ambientais e aumentam as possibilidades de participação local”.

Os dois autores remetem a um problema ainda mais profundo no sentido de incentivar a descentralização, para que os problemas ambientais locais sejam resolvidos, a partir da participação da sociedade local, uma vez que a participação social é essencial dentro do processo de soluções ambientais e as soluções políticas dos níveis mais altos de discussões não atingem de maneira eficaz os ambientes locais, por despreparo, falta de recursos, fiscalização ou instituições sociais consolidadas.

Portanto, Maria Lucia Guilherme (2007, p. 32), entende “a sustentabilidade como um novo paradigma de desenvolvimento, considerado um pré-requisito fundamental para a governabilidade”.

Esse novo paradigma deveria colocar o ser humano no centro do processo, onde o crescimento econômico deveria ser entendido como um meio e não um fim para o bem-estar humano, respeitando assim, os sistemas naturais que permitem a permanência da vida humana na Terra.

Através de uma aplicação adequada desse novo paradigma seria possível então garantir as bases institucionais e políticas para a participação social, esta que se movimenta sempre localmente de acordo com a cultura, enfrenta em âmbito local dificuldades como a pobreza que só podem ser ajustadas com o auxílio do Estado e de instituições capazes de prover-lhes a capacidade de pensar a ecologia e o desenvolvimento local.

Fica, portanto, cada vez mais perceptível a necessidade de mudanças político-institucionais e de valores, para assegurar não somente a participação popular, mas também, a descentralização das soluções que precisam alcançar o nível local mais profundo dentro de uma sociedade. Somente assim, poder-se-ia salvaguardar as diferenças culturais e ao mesmo tempo garantir um processo democrático de gestão e sustentabilidade dos recursos (GUILHERME, 2007; RIBEIRO, 2005; SACHS, 2004).

A atuação do Estado, nesse processo é de extrema importância como o facilitador e o principal fomentador da mudança política-institucional necessária para garantir esse acesso participativo e democrático.

Essa seria uma forma de estabelecer a relação com o âmbito local, que enfrenta grandes dificuldades com as barreiras políticas-institucionais conservadoras e enrijecidas, dificultando assim, a reflexão sobre desenvolvimento que deveria seguir o objetivo de assegurar

condições viáveis de existência para uma grande parcela da população que vive no limiar da pobreza (SACHS, 1986a).

A partir daí, pode-se compreender o conceito de desenvolvimento sustentável em diversas dimensões específicas, com objetivos criteriosos a serem perseguidos para garantir a justiça social e ambiental. É nesse contexto que, as dimensões políticas e institucionais se tornam relevantes, e de importância fundamental para a transformação social.

Essas dimensões somaram-se no sentido de acompanhar a evolução social, com as transformações advindas da globalização, e a sustentabilidade passou a avançar para outros setores, como os político-institucionais, onde se formavam novos atores sociais (GUILHERME, 2007).

Sachs (1986b) e Guimarães (1997), buscaram traduzir essa evolução, analisando a viabilidade de dimensionamentos em critério de política estabelecendo padrões de sustentabilidade específicos.

Tomando por base o trabalho dos dois autores, as dimensões mais relevantes sobre as sustentabilidades entendidas dentro de um novo paradigma da modernidade seriam portanto: sustentabilidades, (a) planetária, (b) ecológica, (c) ambiental, (d) demográfica, (e) cultural, (f) social, (g) política e (h) institucional.

Esse dimensionamento, a partir da assimilação dos padrões da modernidade e das estruturas resultantes do avanço político-institucional, revela o caráter ecopolítico (LE PRESTRE, 2000) relacionado aos sistemas institucionais e de poder que regulam a propriedade, distribuição e uso dos recursos naturais.

Aqui entender-se-á como de fundamental importância as sustentabilidades política, ambiental e ecológica, portanto, faz-se necessário uma distinção entre as três dimensões, trazida por (GUIMARAES, 1997).

- Sustentabilidade política: a dimensão mais ordenadora, pois traduz as relações entre Estado e sociedade na busca efetiva de processos de democratização, base para a construção da cidadania e da incorporação plena de indivíduos ao processo de desenvolvimento. Esses processos, exercidos pela construção de alianças entre diferentes grupos sociais, têm no Estado ainda um ator privilegiado para ordenar a luta de interesses, orientar o processo de desenvolvimento e forjar um pacto social que ofereça alternativas de solução à crise de desenvolvimento.

- Sustentabilidade ecológica: também refere-se à econômica por tratar da base física do processo de crescimento e objetiva a conservação e o uso racional do estoque de recursos naturais, renováveis e não renováveis, incorporados às atividades produtivas.
- Sustentabilidade ambiental: esse item amplia as referências anteriores, pois não trabalha os recursos separadamente em sua relação com as estruturas produtivas, mas integrando-os em ecossistemas e sua manutenção da capacidade de carga, ou seja, a capacidade da natureza para absorver e recuperar-se das agressões antrópicas.

Certamente, essas dimensões envolvem-se com as demais, e nesse sentido, um contato permanente entre elas é essencial para um estudo mais aprofundado sobre o tema do desenvolvimento sustentável nessa pesquisa, por se tratar de uma organização internacional e de questões referentes às políticas internacionais que abrangem, inevitavelmente, todas essas dimensões.

Esse contato permanente, também permite a movimentação discursiva dos temas em diversos níveis, e nesse caso possibilita a aproximação entre os âmbitos internacionais e locais, não somente dos níveis mais altos de governo, mas também nos níveis básicos de diálogos com suas populações. Um diálogo direto entre os níveis globais e as sociedades também são aproximações defendidas pela participação social, organizada na busca de soluções que compreendam e atendam as dimensões planetária, cultural, institucional, demográfica e social.

A ampliação das questões da nova modernidade, do mercado neoliberal e da governabilidade, traduzem a importância dessa indivisibilidade das dimensões da sustentabilidade e sua relevância para a ecopolítica, como reproduz o pensamento de Roberto Guimarães:

A necessidade de transição para um estilo de desenvolvimento sustentável implica uma mudança no próprio modelo de civilização hoje dominante, particularmente no que se refere ao padrão de articulação sociedade-natureza. Nesse sentido, talvez a modernidade emergente no Terceiro Milênio seja a modernidade da sustentabilidade, aonde o ser humano volte a ser parte, ante de estar aparte da natureza. (GUIMARÃES, 1998, p. 10).

Essas considerações refletem o caráter global das discussões da sustentabilidade e revelam novamente a importância de seu diálogo com o regional/local na busca da identificação dos problemas e de suas soluções.

Nasce então uma discussão da modernidade para além da estrutura convencional do Estado, afetada pela transnacionalidade não só dos problemas ambientais, mas de outras variáveis como as transferências financeiras, informações, migrações etc.

O próprio discurso da globalização, que envolve a sociedade atual, carrega consigo vários outros temas abordados na política internacional, como o desenvolvimento, a paz, ideologias políticas, ambientalismo, e pode contribuir para a identificação dos problemas e de suas soluções. Muitas vezes estamos tratando de questões de difícil acesso analítico, por se tratarem de problemas locais que não alcançam as esferas de discussão mais altas, mas que estão intrinsecamente relacionados no cotidiano das sociedades.

No entanto, nem a globalização, nem a modernidade, sozinhas, podem trazer as respostas para esses problemas de diálogos sociais, a descentralização das discussões e a atuação local, participativa e democrática são essenciais na complementariedade das discussões (GUILHERME, 2007).

Nesse sentido, as estratégias para o desenvolvimento mudam de acordo com os espaços, tempos e culturas diferentes, a fim de encontrar as lacunas onde a discussão se faz necessária através da diminuição das barreiras político-institucionais e até mesmo das transformações dessas políticas.

A partir desse entendimento, pode-se enfim, entender a transição do pensamento ambiental do global para o regional, destacando iniciativas regionais, do pensar sustentável à aplicação político-institucional de um novo modelo, próprio e inovador e ao mesmo tempo tradicional e cultural. Essa transição se demonstra relevante para a presente pesquisa e será melhor analisada no item seguinte, onde será tratada a evolução do pensamento ambiental na América do Sul.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMÉRICA DO SUL

Para aprofundar-se nas questões sociais, políticas e institucionais do desenvolvimento sustentável é necessária uma análise mais ampla do seu entendimento nas raízes de dada sociedade.

A participação da América do Sul na reflexão e construção do conceito de desenvolvimento sustentável, assim como a sua aplicação

como um modelo a ser trabalhado é inegável, contando com diversos expoentes acadêmicos e políticos, assim como apresenta respostas político-institucionais próprias e inovadoras na identificação dos problemas e na busca das soluções.

A questão do subdesenvolvimento, das desigualdades, da distribuição de renda, da apropriação do capital humano e dos recursos naturais, da propriedade privada e inevitavelmente do meio ambiente são historicamente tratadas pelos pensadores do desenvolvimento e pelos cientistas políticos latino-americanos.

Na tentativa de solucionar esses problemas e trazer mais igualdade às relações sociais e políticas é necessário compreender o contexto e as características próprias da sociedade latino-americana.

Essa perspectiva surge como uma opção à importação de modelos institucionais e políticos, europeus e norte-americanos, imprimindo as características culturais, tradicionais, e sociais, da sociedade latino-americana, nos seus próprios modelos de instituições.

Por fim, a preservação do bioma amazônico, bem como o desenvolvimento das populações que vivem na região, reforçam a responsabilidade dos governantes e da sociedade sobre a importância da região.

As características naturais desse bioma, ainda revelam uma necessidade própria de aplicação de um modelo diferenciado, e nesse sentido, o conceito e aplicação do desenvolvimento sustentável nessa região requer especial atenção.

Como se trata de um bioma de proporção continental, e de responsabilidade compartilhada, é mister entender como as políticas internacionais ambientais são traduzidas para a realidade local em seu sentido mais amplo de sustentabilidade política, ambiental e econômica.

Essa perspectiva reflete a necessidade de descentralização do pensamento ambiental e das contribuições sociais para a construção de um saber que destaque a participação local e promova a transformação da política e das instituições de acordo com os anseios da população.

Sendo assim a participação dos Estados que compõem a Amazônia Continental não deve ser depreciada, mas sim compreendida como facilitadora da aproximação das políticas internacionais ao âmbito local. A descentralização aqui é entendida como um processo de aproximação das realidades e não de distanciamento.

O processo de implementação de um conceito à realidade da sociedade local, faz-se por meio de mecanismos de governança, e nesse sentido, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica tem por objetivo facilitar o processo de cooperação entre os estados-membros

para essa gestão da Amazônia, dos seus recursos naturais e humanos no sentido de promover um desenvolvimento duradouro e ambientalmente sustentável.

### **2.2.1 Ampliando o conceito de desenvolvimento sustentável na perspectiva sul-americana**

A participação de pensadores latino-americanos como Ignacy Sachs é indissociável da história e evolução do conceito de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, a participação dos países sul-americanos na implementação de políticas e alternativas para o modelo de desenvolvimento ocidental é uma busca constante.

Nesse sentido, a primeira conferência do Rio, em 92, teve importante papel na disseminação e absorção do conceito de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade pela comunidade ambientalista sul-americana (LAYRARGUES, 1997).

A polaridade Norte-Sul representou também, o avanço do modelo ocidental de produção em larga escala, e também ressalta a diminuição das diversidades culturais ou até a sua extinção, ressaltando o caráter hegemônico de conceitualização e difusão ideológica, enquadrando esses países menos desenvolvidos em um modelo espelhado na sociedade hegemônica (COX, 1993).

Desse pensamento se percebe a sempre crescente necessidade de repensar as assimetrias e as diferenças culturais para promover políticas de desenvolvimento equivalentes à realidade regional.

Dessa mesma forma, os países amazônicos observaram essa necessidade de ação regional e local de forma cooperativa evitando qualquer forma de aproximação e inserção de outros países, que não os amazônicos, no processo político-institucional de cooperação e desenvolvimento regional.

O pensamento ambiental surge como uma contestação ao modelo hegemônico de desenvolvimento polarizado e se expandiu com o acirramento das injustiças sociais e ambientais e com o esfacelamento cultural local oriundo das pressões e constrangimentos externos, políticos, sociais, econômicos e culturais (LAYRARGUES, 1997).

A gestão coletiva dos recursos naturais é colocada como uma alternativa para esse desenvolvimento desconectado do local, pois envolve a criação de regras e instituições que incorporem noções de responsabilidades e deveres compartilhados, o que traz implicações para as estruturas domésticas e a organização dos Estados. Os acordos e



negociações internacionais são apenas um aspecto da gestão do meio ambiente global. Uma grande parte das soluções para os problemas ambientais globais depende de mudanças nas políticas públicas que incentivam formas insustentáveis de desenvolvimento no interior dos Estados (HURRELL, 1992).

A participação dos países sul-americanos ganha mais espaço com o avanço das negociações do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), e sua importância no desenvolvimento da região amazônica passa a atrair mais atenção dos países-membros a partir do início da década de 1990 com os avanços na elaboração conceitual e prática do termo “desenvolvimento sustentável” em âmbito global e regional, procurando implementar políticas de cooperação mais eficientes que as de Segurança e Desenvolvimento Econômico, que até então são o foco das atenções políticas para a região (ROMAN, 1993; SANT`ANNA, 2007).

A participação mais acentuada desses países no cenário também revelou grandes pensadores como Ignacy Sachs, que ao trabalhar o conceito de desenvolvimento sustentável destaca sempre a importância da conservação cultural e das tecnologias tradicionais e locais como soluções dentro de um planejamento para o desenvolvimento sustentável (LAYARGUES, 1997).

Ainda segundo Sachs, o termo ecodesenvolvimento trabalhado por ele traz perspectivas futuras sobre a gestão dos recursos naturais assim como a relevância cultural para a pluralidade tecnológica inerente para as soluções locais considerando os ecossistemas locais e as correções e suas peculiaridades.

Também seria uma forma de afastar qualquer possibilidade de solução universal, possibilitando uma atuação mais local, sem desprezar a importância da cooperação externa para ampliar os horizontes dos resultados de qualquer estratégia para a sustentabilidade (LAYARGUES, 1997; SACHS, 1986a).

Nesse mesmo contexto, os movimentos socioambientais despontam com essas aproximações de justiça social e ambiental, a expansão desses movimentos na América do Sul, especialmente com a causa amazônica, o surgimento do TCA e o contexto internacional de Eco-92, que foram essenciais para o despontamento dos Estados amazônicos ganharem mais representação nas discussões acerca dos temas da sustentabilidade e do meio ambiente.

Nesse sentido, a participação da sociedade na construção crítica de políticas é essencial para a formulação de uma alternativa na relação Estado e sociedade, além da relação política, ideológica e ética (COX, 1993; GERMANI, KENNY, 1998).

Os movimentos ecologistas, portanto, tem fundamental importância na rearticulação da sociedade frente às discussões políticas internacionais, sua articulação também pretende reintroduzir a participação dos indivíduos na discussão política sobre o meio ambiente, resgatando valores éticos e de sustentabilidade com respeito e ética ao meio ambiente.

Assim, é possível através de uma maior participação social, anular o acúmulo de decisões individuais podendo direcionar os caminhos para uma nova ordem, necessitando de regimes, incluindo regras, normas e instituições que convirjam para as expectativas dos atores envolvidos, preocupados em regulamentar as atividades que ultrapassem as fronteiras nacionais e contestem a ordem vigente estabelecida por grupos elitistas e classes hegemônicas (FURTADO, 1978; SLAUGHTER, 2004).

O movimento ecologista destaca-se como um legítimo contestador da ordem, por não estar inserido dentro dos processos naturais de um sistema vigente, caracterizando-se como propriamente antissistêmico, resgatando também a inserção da sociedade e do indivíduo num mundo multicêntrico, composto de diversos atores que influenciam o comportamento dos Estados, revelando também o poder de articulação em torno de novos temas e o estabelecimento de diversos canais de articulação (COX, 1993; FURTADO, 1978; OLIVEIRA, 2004).

Nesse sentido, o movimento ecologista, portanto, faz parte de um conjunto de gretas dentro da civilização industrial, decompondo correntes tradicionais da vida política, de difícil inserção caracterizadas por uma contradição do próprio capitalismo neoliberal quando:

[...] a lógica do sistema capitalista – no qual a administração dos recursos não renováveis está subordinada a interesses privados – leva a um implacável empobrecimento da vida em um de seus aspectos fundamentais, que é o das relações do homem com a natureza, ficará o maior paradoxo de uma civilização que pretendeu ter na razão seu princípio unificador. (FURTADO, 1978, p. 222).

Essa percepção de Furtado (1978), reflete a ideia de que esse movimento reintroduz na discussão sobre o desenvolvimento as características peculiares da sociedade local como de significativa importância para a construção de soluções sustentáveis. O autor também

destaca a importância da criatividade humana na busca de soluções para crise e para a própria sobrevivência e bem-estar.

Essa criatividade humana também reintroduz uma discussão sobre as tecnologias advindas do exercício dessa capacidade, das soluções tecnológicas, do pensamento crítico, acerca da estrutura e do sistema, que pode encontrar no seio dos movimentos ecológicos e ambientais um grande respaldo para a prática e a inserção de resultados.

O autor ressalta que não foi bem assim que se estruturou a sociedade industrial ocidental moderna, mesmo sabendo que os recursos naturais sempre estiveram diretamente ligados às possibilidades de desenvolvimento de um país como descreve:

Dentre os recursos de poder em que assenta a chamada ordem econômica internacional tem particular relevância: a) o controle da tecnologia, b) o controle das finanças, c) o controle dos mercados, d) o controle do acesso às fontes de recursos não-renováveis, e e) o controle do acesso à mão-de-obra barata. (FURTADO, 1978, p. 104).

No entanto, esses fatores nunca foram geridos com o princípio da sustentabilidade. As variáveis ambientais nunca foram suficientemente importantes para a análise econômica, e com a expansão industrial do capitalismo e os desastres ecológicos, aumento da população global e a escassez de recursos, pensar a sustentabilidade ambiental significa pensar formas de possibilitar o desenvolvimento a longo prazo, sem afetar as capacidades futuras de perpetuar a produção e o bem-estar social.

Além desse controle dos fatores de produção, o autor também destaca a questão da tecnologia quando ressalta que o poder do recurso “tecnologia” vai bem além das preocupações ambientais. A elevação do nível técnico é uma consequência da acumulação de capital, e o acesso aos recursos tecnológicos constitui a trava mestra da estrutura de poder internacional e condição necessária para a o desenvolvimento e redução da dependência, no entanto estão longe de serem suficientes para solucionar a crise civilizatória que se apresenta (FURTADO, 1978, p. 101-105).

Diante dessa propensão tecnológica, da necessidade de acesso aos recursos naturais e a busca incessante de capital, Celso Furtado destaca que:

Não se exclui a hipótese de que um dia grande parte dos recursos que o homem extrai da

natureza, particularmente os metais, sejam reciclados e de alguma forma passem a ser parcialmente renováveis. Mas não foi nessa direção que se orientou a tecnologia da civilização industrial. A lógica do sistema de acumulação atual, com seu horizonte de tempo relativamente curto, tende a gerar uma pressão crescente sobre os chamados recursos não-renováveis. Na medida em que estes se localizam em países periféricos, aos quais se apresenta a possibilidade de utilizá-los diretamente, perfila-se toda uma nova problemática. Certo: poderosos interesses empenham-se nos países centrais para que não se forme a consciência desses problemas e para que se mantenha a ilusão de que a tecnologia por si só resolve todos os problemas que ela mesma cria. (FURTADO, 1978, p. 109).

A fronteira ecológica produz uma pressão interna que representa um obstáculo para o processo de reprodução das estruturas sociais decorrentes da elevação dos custos de produção, a depender da quantidade de recursos naturais disponíveis, principalmente os não-renováveis.

Por esses motivos, tanto a questão do acesso aos recursos naturais necessários para o desenvolvimento, quanto o domínio tecnológico, constituem situações de desigualdade dentro do cenário internacional, principalmente considerando os termos de cooperação e desenvolvimento apresentados dentro de um sistema já desigual de relações internacionais.

O pensar ambiental, entre os problemas e as soluções, constituem portanto, a necessidade de buscar as soluções cooperativas em âmbito internacional, porém focando a participação cidadã e local nos processos políticos.

José Eli da Veiga, traz uma reflexão ainda mais crítica e profunda sobre a participação dos movimentos sociais nas discussões políticas sobre meio ambiente,

É inédito o reconhecimento do caráter planetário da apreensão sobre a decadência ambiental. E não é por outra razão que os movimentos ambientalistas são os que mais questionam (e até desafiam) a manutenção do Estado-nação como principal lócus de legitimidade do poder. (VEIGA, 2005, p. 4).

Essa contestação tem razões explícitas para com o uso do conceito de desenvolvimento sustentável e suas interpretações. Além do uso extensivo de uma abordagem que prega a necessidade de conciliação com o local para as soluções ambientais, o autor contesta a apresentação do *Relatório Brundtland*, de solução pelo encontro do equilíbrio entre as “necessidades”, dessa com as próximas gerações, e concorda com Sen (2004, p. 17), que a “nossa razão para valorizar determinadas oportunidades não precisam sempre derivar da contribuição que elas oferecem ao nosso padrão de vida”.

Fica claro, portanto, uma necessidade de reafirmar as bases do desenvolvimento, e de uma ação alternativa que seja eficaz localmente. A ideia de que não só se precisa aumentar os padrões de saúde e educação, mas também de manter os fundamentos naturais da sociedade é essencial para que as futuras gerações também se desenvolvam (VEIGA, 2005).

Essa reafirmação do termo desenvolvimento está intrinsecamente relacionada a uma alternativa que não seja ao modelo disseminado por uma sociedade hegemônica. A ideia que sempre esteve ligada às noções de crescimento econômico e progresso material, reafirmam-se apenas sobre a bandeira do meio ambiente.

Essa necessidade de aproximações locais, em muito tem a ver com o caráter transdisciplinar das questões ambientais, onde, não só as questões econômicas e financeiras ganham relevância, como aquelas propostas pela elite mundial, que nas palavras de José Eli da Veiga:

Provavelmente porque acreditam que tais condições retóricas ajudarão a superar a atual falta de conhecimento objetivo sobre os ecossistemas que, ao final das contas, é o que impede o surgimento de um índice de desenvolvimento que também inclua a dimensão ambiental, e não apenas as dimensões econômicas e sociais, como é o caso do IDH. (VEIGA, 2005, p. 12).

Então, a crítica recai sobre a ética das elites voltadas para um individualismo das relações de poder na sociedade capitalista, portanto a necessidade de atuação social nas questões ambientais, por uma nova ética global.

[...] a ênfase na urgência de esforços comuns no âmbito internacional. Seja por otimismo ou pessimismo, o que ambos pretendem é que a humanidade construa instituições capazes de

simultaneamente acabar com a pobreza e gerenciar os riscos de futuras hecatombes. Sua sobrevivência e bem-estar dependem mais do que nunca do sucesso em alcançar uma ética global para o desenvolvimento sustentável. (VEIGA, 2005, p. 20).

Enquanto às relações econômicas decorrentes do sistema desigual, não só questiona-se sobre os padrões de consumo e sua interpretação como padrões de bem-estar, mas também dos resultados do processo produtivo e antiga rivalidade econômica com os limites da lei da entropia na termodinâmica (PENTEADO, 2004; VEIGA, 2010).

Essa dissociação entre a economia e a física, enquanto na lei da entropia, que considera os gastos de calor que dissipam em um sistema fechado, ressalta a necessidade de uma ruptura de valores coletiva, por uma nova ética. Também é necessário ressaltar que os conhecimentos tradicionais em muito podem ajudar na conquista de novos padrões de relacionamento com a natureza e nesse sentido alcançar um dos patamares de sustentabilidade indispensáveis para o desenvolvimento sustentável.

A importância local do conhecimento é defendida como a única alternativa frente à importação de instituições e valores tidos como universais. Tal como descreve José Eli da Veiga:

Por isso, o que mais influenciar o rumo da descarbonização global são as vias que forem abertas aos países desse segundo mundo, para que não fiquem na dependência de perversas transferências de tecnologia. Que possam, ao contrário, beneficiar-se de esquemas de cooperação na montagem de seus próprios sistemas de ciência, tecnologia e inovação. (VEIGA, 2010, p. 96).

A descarbonização aqui defendida, já é um processo pelo qual se considera a variável da entropia do processo produtivo capitalista e suas consequências para o meio ambiente, e é de fato um dos principais pilares de contestação de determinados seguimentos sociais em especial aqueles que não têm acesso aos recursos ou às tecnologias, ou mais, àqueles que não têm oportunidades ou sentem-se prejudicados pela desigualdade.

No entanto Montibeller-Filho (2008), destaca que o conceito de desenvolvimento sustentável é bastante amplo e por essa característica

serve as mais diversas apropriações e interpretações ideologizadas por segmentos sociais de interesse ou grupos de pressão.

De fato o autor compreende o conceito de desenvolvimento sustentável como

[...] proposição básica de eficiência econômica, associada à eficácia social e ambiental, que significa melhoria da qualidade de vida das populações atuais sem comprometer as possibilidades das próximas gerações. (MONTIBELLER-FILHO, 2008, p. 23).

Não se limitando a essa apropriação em partes do conceito já estabelecido pelo *Relatório Brundtland*, o autor destaca a mudança paradigmática e sua complexidade pela relação ambiental com a sociedade. Destacando que,

[...] o princípio de sustentabilidade do novo paradigma é elemento-chave para todas as versões do pensamento ambientalista, e não apenas do campo econômico. [...] Em princípio, considerada isoladamente, uma formação social concreta pode apresentar-se positivamente em relação ao desenvolvimento sustentável. (MONTIBELLER-FILHO, 2008, p. 24).

E essa abordagem já demonstra que a complexidade dessa relação meio ambiente e sociedade é posta em contraste com os diversos ramos da ciência, engessados pelo pensamento industrial moderno.

Para Montibeller-Filho (2008), não somente a complexidade das relações sociais são relevantes, mas como as dimensões temporal e espacial, também destacando a necessidade de aproximações de curto a longo prazo, como a escala onde o conceito é desenvolvido, localmente ou globalmente.

Essa dimensão espacial confere legitimidade e importância aos movimentos ambientais principalmente àqueles sociais de natureza local.

De fato a emergência do ambientalismo dentro dos movimentos sociais constitui uma construção social e, portanto, limita-se ao horizonte espacial as condições técnicas e oportunidades históricas para seu desenvolvimento.

Para Montibeller-Filho (2008, p. 35), o “ambientalismo é o conjunto de ações teóricas e práticas visando a preservação do meio ambiente”. Essas ações e práticas estão sujeitas como dito anteriormente

ao contexto histórico de desenvolvimento e evolução das ideias, sobre o pensamento político-social acerca do tema ambiental.

Essa emergência dos movimentos ambientalistas surge das mudanças na concepção de “natureza”, assim como das inversões de valores ocasionado pela mudança de visão sobre a atuação do homem na natureza.

Inicialmente, de acordo com Müller:

O primeiro conceito de natureza é o das culturas arcaicas (das sociedades pré-mercantis, não organizadas estatalmente, na concepção marxista), nas quais o homem é, antes de tudo, parte do grande organismo da natureza, concebido como totalidade viva e divina, na qual ele é socialmente inserido pelos mitos e ritos sociais sagrados. (MÜLLER, 1996, p. 28).

Uma visão abrangente do conceito de natureza, e além, de pertencimento do homem como parte integrante desse todo.

A visão posterior, iniciada pelo pensamento platônico e aristotélico concebe a interpretação teleológica da natureza segunda a qual a natureza teria a finalidade de servir ao homem (MONTIBELLER-FILHO, 2008).

A transformação da percepção da natureza à luz dos olhos humanos intensifica-se durante a Idade Média, com o entendimento da ciência medieval de que a natureza serve a um sistema de parâmetros de dependência funcional ao qual o homem detém o poder de transformação.

De acordo com Müller, o ponto final seria:

O idealismo transcendental de Kant e Fichte marcará o ponto final desse desenvolvimento, que priva a natureza de toda dignidade em si e a transforma no domínio exclusivo da causalidade mecânica. Com isso, está preparado o terreno para o desenvolvimento das ideias construtivistas, para uma teoria do experimento científico, e, finalmente, para a radical oposição entre sujeito e objeto, que terá no dualismo cartesiano a sua expressão metafísica mais clara e será um dos pressupostos mais amplos da ciência moderna. (MÜLLER, 1996, p. 31).

Essa tendência, expandida com a sociedade industrial despertou as sociedades para o descaso com a natureza, que a partir da década de



1960 mobiliza-se para o que Montibeller-Filho (2008) chama de revolução ambiental, espalhando-se pelos países do norte desenvolvido.

Na década de 1970, novos atores começaram a surgir e as proporções do movimento ambientalista tornam-se globais, mesmo momento da institucionalização do ambientalismo marcado pela Conferência de Estocolmo-72.

Esse movimento global em torno da causa ambiental se inicia na década de 1960, tida como a década das organizações não-governamentais.

A década de 1980 foi marcada pela atuação institucional de partidos políticos e grupos de pressão, como Igreja Católica, mas é na década de 1990 que o setor empresarial ganha espaço dentro das discussões internacionais sobre meio ambiente.

Para Gilberto Montibeller-Filho,

[...] o ambientalismo adota um perfil complexo e multidimensional de grande iniciativa e capacidade de ação ética e comunicativa, que o habilita para se constituir em um eixo civilizatório fundamental, na direção de uma maior cooperação e solidariedade entre as nações, povos, culturas, espécies e indivíduos. (MONTIBELLER-FILHO, 2008, p. 43).

Essa relação, no entanto, não se demonstra amistosa. Para alguns autores o movimento ambientalista é essencialmente de cunho *societal*, por se caracterizar pelos jogos de oposição entre os atores definidos e de certa forma, contrapõe-se aos termos realistas com os quais são tratados as políticas globais (FURTADO, 1978; MONTIBELLER-FILHO, 2008).

A importância do movimento ambiental brasileiro não é descartada, pois, também iniciou-se na década de 1970, primeiramente marcado pela relação bissetorial com o Estado. Ampliando-se à medida que as preocupações sociais com a deterioração ambiental ganham maiores proporções. Nas décadas seguintes torna-se multissetorial e complexa.

Essas pressões já demonstram claramente as preocupações com a região amazônica, principalmente nos termos de justiça social advindos de conflitos étnico-sociais na região.

Nas preparações para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, as características do movimento ambiental brasileiro já estavam claramente no sentido de

não defender o meio ambiente de forma isolada, sim de encontrar um caminho apropriado para o desenvolvimento (MONTIBELLER-FILHO, 2008).

Nesse momento, o paradigma ambiental consolida-se como a base dos movimentos ambientais no mundo todo, e já começava a produzir efeitos quanto à regulação, e institucionalização de ações normativas para a defesa do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento socioeconômico em harmonia com a natureza.

A consolidação desse paradigma no seio da sociedade, não só em âmbito global, mas também local, tornou-se o principal motivador de prospecção de políticas e de ativismo socioambiental.

A sociedade latino-americana teve grande participação e procurou acompanhar o ritmo dessas pesquisas e ações ambientais. Já na década de 1960, os desafios da crise ambiental eram postulados dentro do ambiente acadêmico e as universidades e instituições de pesquisa articulavam-se para incrementar o saber ambiental às iniciativas científicas (LEFF, 2010b).

Certamente, com o incremento da globalização, a articulação em torno da construção de um saber ambiental próprio dos latino-americanos consolidou-se com o apoio de diversas instituições internacionais e da cooperação entre diversos setores que se articulam em torno da causa ambiental como vemos com Henrique Leff:

Este pensamento surge do diálogo desses núcleos de estudo com o movimento da educação ambiental na América Latina e dos movimentos políticos ambientalistas. [...] sem menosprezar o valor da consciência assim criada e da responsabilidade institucional assumida para reduzir os impactos ambientais da operação e funcionamento da atividade acadêmica, a ambientalização das universidades de concentrar-se fundamentalmente em transformar o conhecimento, a formação profissional e a cultura. (LEFF, 2010b, p. 160-161).

É nesse sentido que a atuação das universidades latino-americanas, conjuntamente com os partidos políticos, cientistas, e movimentos sociais adequa-se à conjuntura do pensar ambiental, para atuarem com mais propriedade no âmbito local e levarem suas demandas, com maior eficácia ao âmbito político internacional, uma vez que de acordo com Leff:

A crise ambiental está marcada pela degradação ecológica. Contudo, não é um tema estritamente ecológico, solucionável com uma visão holística e uma consciência ecológica do mundo, ou com uma planificação ecológica-tecnológica-econômica do desenvolvimento. Trata-se de uma problemática social gerada por processos históricos, e mobilizada por conflitos sociais. (LEFF, 2010b, p. 164).

Essa ideia confunde-se com a crítica histórica à dependência e à colonialidade nas aspirações latino-americanas de escrever sua própria história, e uma ideia de conhecimento, a partir da visão estratégica do Sul.

Também tem por objetivo, contestar essa racionalidade imposta pelas generalizações da sociedade moderna globalizada e assim incitar uma reação ao surgimento de um saber e de uma cultura política emancipatória (LEFF, 2010b).

Ideia totalmente condizente com a realidade ambiental, territorial e geopolítica na qual se insere a região amazônica e os países que compõem a Amazônia Continental, motivando assim a pretensão de vanguarda em políticas ambientais internacionais.

São os potenciais ecológicos e a criatividade cultural dos povos do Sul, que impulsionam o pensar ambiental diferenciado, com critérios emancipatórios e até mesmo contra-hegemônicos (LEFF, 2010b; MONTIBELLER-FILHO, 2008; VEIGA, 2010).

## **2.2.2 O protagonismo brasileiro e a questão amazônica**

A importância do Brasil, no contexto dos tratados e acordos internacionais sobre meio ambiente é bastante considerável, visto que o país enquadra-se no contexto de dependência histórica e da busca de alternativas para o desenvolvimento, além de ser um país rico em recursos minerais e ainda detentor da maior parte da Amazônia continental, em relação aos demais países.

O ambientalismo brasileiro, e o papel das universidades brasileiras, dentro desse processo é inegável na busca de soluções para um desenvolvimento sustentável, mesmo como uma alternativa àquelas proposições do *Relatório Brundtland*, de outros acadêmicos e pesquisadores na área.

A questão amazônica é de fundamental importância, e sempre foi vista como uma fonte de riqueza para os brasileiros e muito além, como

uma fonte que precisa ser protegida e defendida, por esse motivo se compreende a grande importância do Brasil e de sua política externa direcionadas para os planos de cooperação e desenvolvimento regional na Amazônia (ANTIQUERA, 2006).

Da mesma forma, a história de criação e implementação do TCA e posteriormente da OTCA, seguem aos passos do interesse dessa política externa nacional que encontra no Brasil seu principal ator, como vemos com Antiquera,

[...] 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. (ANTIQUERA, 2006, p. 12-13).

Isso não significa dizer que os demais países signatários não tenham seus interesses diversos na região, mas verificar essas aproximações dispenderia tempo e recursos que transcendem os horizontes desta pesquisa, também como analisar mais profundamente a política externa brasileira para região, que aqui só tem caráter elucidativo de contextualização.

De fato, os interesses amazônicos permeiam todas as fases da construção do Estado Brasileiro, notadamente algumas mais, outras menos, e essa relevância em momentos históricos diferenciados foi o que também promoveu a ação de construção e implementação da OTCA.

Assim as maiores preocupações perpassaram as questões territoriais de fronteiras e posteriormente de segurança com os avanços dos interesses norte-americanos e de outras potências na região, mas somente em 1940 durante o governo de Getúlio Vargas, a Amazônia passa a ser uma das prioridades da política externa (ANTIQUERA, 2006).

As pressões sobre a internacionalização da Amazônia, e o surgimento da Instituto Internacional da Hileia Amazônica (IIHA), motivaram uma atuação conjunta colaborativa e cooperativa entres os países amazônicos, para que pudessem efetivamente implementar políticas mais eficazes para o desenvolvimento regional

A morte de Chico Mendes e o agravamento de conflitos étnicos regionais também pressionaram uma posição mais forte, frente às

necessidades regionais motivando a ação da política interna e externa brasileira diante do crescimento da importância da Amazônia.

Em Estocolmo, os países amazônicos pronunciaram-se diante da intensificação da política ambiental internacional e dos interesses diversos e difusos sobre a região.

Nesse momento, o TCA já era um instrumento a ser elaborado e preparava-se para ser assinado. Ao final da década de 1980, ganhando destaque no cenário de cooperação ambiental internacional que se implementava para a Conferência do Rio-92, já era visível a aproximação dos países amazônicos em defesa da região (ANTIQUERA, 2006).

O Brasil manteve sua política de aproximações com os países amazônicos e posteriormente dedicou-se a complementação de políticas e a sua participação nas conferências internacionais, como foi o caso da Rio+10, que por iniciativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) lançou o primeiro volume dos *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável* (VEIGA, 2005).

De fato, muitos foram os momentos de cooperação dentro do âmbito do TCA e sua posterior organização, mas o Brasil sempre procurou manter uma política estável de promoção de políticas eficientes regionalmente, das mais diversas, preocupações com infraestrutura sempre foram consideradas, porém existe uma progressão quanto as funcionalidades e objetivos do tratado, no sentido de ampliar o escopo de desenvolvimento sustentável, abordando as sustentabilidades nas mais diversas dimensões.

Não negligenciando outras ações na promoção da Amazônia, Fernando Matsunaga (2011) destaca a importância da Unesco, do TCA e da própria IIHA, assim como da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), com o financiamento direto de projetos e o surgimento da Rede de Universidades Amazônicas (UNAMAZ) que contava com mais de 68 instituições de ensino superior dos 8 países amazônicos.

Não obstante, ao que parece, as iniciativas de proteção ambiental da região amazônica são das mais variadas e em diferentes níveis de organização e instituição, no entanto alerta Matsunaga:

A ideia de uma integração visando a Sustentabilidade Ambiental parece só ter condições favoráveis quando se mudam as percepções e o sentido de urgência sobre os problemas. Enquanto a questão ambiental não for tratada de forma sistêmica, integrada como parte

do problema e também da solução aos problemas já mencionados será difícil que as propostas apresentadas de forma específica e superficial tenham chances de sucesso, implementação e ampliação, nem que se mantenham ao longo prazo. Muitos dos problemas que são dos países amazônicos são comuns à América Latina como um todo: pobreza, baixos níveis de educação e saúde, desemprego e violência, entre outros. Esses e outros fatores prejudicam ações e debates ambientais mais aprofundados e abrangentes, pois os problemas e bens ambientais ainda são muitas vezes vistos de uma forma isolada, técnica e fragmentada. (MATSUNAGA, 2011, p. 60).

Essa fragmentação esteve presente inúmeras vezes nos discursos brasileiros acerca do desenvolvimento e da Amazônia. E é preciso compreender os momentos históricos que muitas vezes impulsionavam uma articulação nada preservacionista, e por esse motivo, muitas vezes os discursos se confundem assim como a própria ideia de desenvolvimento (MATSUNAGA, 2011).

As próprias ONGs, e movimentos ambientais não tinham certeza quanto aos diagnósticos ambientais, e aos procedimentos de atuação, pois o discurso complexo, de preservação, com desenvolvimento nem sempre atendiam as necessidades de todos, e ao bem-estar nem propunham uma diminuição de desigualdades, deixando margem para inocência de alguns e esperteza de outros:

O ambientalismo brasileiro, como de resto em toda a América Latina, é um movimento social “ímpuro”, como diria Boaventura de Sousa Santos, por ter demandas tanto relativas à sobrevivência quanto à qualidade de vida, em função da simultaneidade da degradação ambiental e das distâncias brutais entre classes. A importação simplista de modelos ou valores “verdes” vindos da Europa torna-se problemática no Brasil, mas a mídia convencional raramente se dá conta disso. Inclusive muitas ONG’s ainda não sabem como lidar com tal complexidade e, na primeira oportunidade aberta por uma empresa ou um banco, aderem com certa ingenuidade ao marketing ecológico. (BOEIRA, 2000).

Essa confusão, muitas vezes deixou margem para uma política mais realista de segurança e exploração dos recursos por parte do governo, apesar de muitas vezes esbarrar no diálogo multissetorial na perspectiva do ambientalismo.

De fato, na década de 1980, no âmbito da Constituição Federal de 1988, foram adotados os princípios da precaução e da prevenção, pilares do regime internacional do meio ambiente, por parte do Brasil e de outros países amazônicos. Outras iniciativas de peso relevante foram o aumento da perspectiva da conscientização e da importância da educação ambiental (ANTIQUERA, 2006; MATSUNAGA, 2011).

Realmente, os incrementos institucionais, a articulação e as pressões internacionais entre acordos e posicionamentos políticos fizeram da década de 1980 a mais importante dentre as perspectivas ambientais para Amazônia no Brasil e nos demais países-membros do TCA.

Em síntese, a evolução da política ambiental do Brasil e da América do Sul passou por momentos turbulentos de descaso, mas também encontrou grandes articuladores políticos.

Com o decorrer da história, novas melhorias foram trazidas para a abordagem ambiental regional na Amazônia. A própria transformação do TCA em organização internacional e os avanços políticos nos governos do sul, somados à dedicação do governo Lula no Brasil impulsionaram novas reformas ambientais, assim como uma nova fase de cooperação no âmbito institucional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, a ser tratado nos capítulos posteriores.





### 3 A QUESTÃO AMAZÔNICA SOB A ÓTICA TRANSDISCIPLINAR

Na perspectiva de expor o conceito de desenvolvimento sustentável (DS), apresentado no capítulo anterior, afim de alcançar uma cultura da sustentabilidade, no presente capítulo, pretendemos caracterizar a área de estudo que compreende a Região da Amazônia Continental, abrangendo o bioma amazônico, assim como analisar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, entendendo-a como instituição chave, promotora da cooperação e do desenvolvimento nessa região.

Também será apresentado o modelo de pesquisa utilizado, para analisar o objeto de estudo a partir da ótica da transdisciplinariedade, sob a lógica do terceiro incluído. De igual forma será descrito o porquê dessa abordagem e da construção da cognição que envolve esse tema em específico, levando em consideração experiências de sucesso onde foram desenvolvidos trabalhos de pesquisa similar.

Da mesma forma, demonstrar a continuidade da pesquisa em relação a evolução do conceito-chave de DS afim de demonstrar como pode ser benéfico trazer a discussão para o campo da transdisciplinariedade e quais as contribuições que podem surgir a partir dessa perspectiva.

A importância da região amazônica é vital para o prolongamento dos serviços ecológicos não só para os países nos quais é encontrado o bioma, mas também para todo o mundo.

A complexidade ecológica e cultural faz da região um grande celeiro da biodiversidade e de uma história rica de sociedades diversas e culturas tradicionais. A relação do homem com a natureza é evidente na região dos oito países por onde se estende a Amazônia, onde vivem mais de 38 milhões de habitantes, dos quais 60% moram em cidades.

É de vital importância promover o desenvolvimento sustentável como forma de salvaguardar o bem-estar social e conservar a natureza em todos os seus benefícios.

A atuação conjunta dos governos que estão localizados na região é de suma importância para assegurar o desenvolvimento e a conservação, a partir de um desenvolvimento sustentável como aponta o *Relatório Global Environment Outlook (GEO AMAZÔNIA)*, produzido especialmente para levantar dados, em 2009, que pudessem ser utilizados para o desenvolvimento de pesquisas e de políticas públicas para a região, além de orientar os pontos para a cooperação internacional entre os países amazônicos.

Enquanto a Amazônia sofre diversos danos ambientais, continuamos convencidos de que os líderes da região vão tomar as decisões corretas, para conter a degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável para o bem dos habitantes da região e para toda a humanidade. Nossa esperança é que este relatório contribua com este processo (PNUMA, OTCA, 2009, p. 11, tradução nossa).

Este documento será amplamente utilizado ao longo dessa dissertação, por ter sido desenvolvido a partir de um diálogo entre diversas organizações internacionais entre elas a Organização das Nações Unidas (ONU), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Além disso, a metodologia utilizada para a elaboração e a construção dos dados apresentados nesse relatório, incluem a perspectiva dos próprios países amazônicos, por meio de diversas entidades e organizações de forma participativa e multidisciplinar, o que é levado em consideração na perspectiva transdisciplinar aplicado ao estudo em questão (PNUMA, OTCA, 2009).

De posse dessas informações, conjuntamente com o aparato legal e institucional da OTCA pretende-se aplicar uma abordagem transdisciplinar para análise do objeto de estudo, demonstrando a real situação sobre as políticas internacionais de cooperação para o desenvolvimento e integração na região amazônica.

### 3.1 SOB A ÓTICA DA FLORESTA

Antes de qualquer caracterização da região é importante considerar a desmitificação do fator “heterogeneidade” desde o lançamento do relatório *Amazon Without Myths*, de 1992, onde ficava claro a diversidade da região em termos culturais e consequentemente da forma como o ser humano relaciona-se e compreende a natureza ao seu redor.

Além disso, é histórico o interesse de outras nações sobre as riquezas naturais da região. Com o avanço do progresso e do capitalismo, ao longo dos tempos acentuou-se o interesse das elites na exploração dessas riquezas, tornando a área um objeto de grande cobiça que precisa de proteção.

A região é considerada a mais rica em biodiversidade do mundo, com grandes reservas de recursos naturais renováveis e não-renováveis,

característica que justifica o interesse de diversas nações, corporações e entidades na região, para uso de forma exploratória ou conservatória. De uma forma constrangedora, a população local não tem participação econômica na exploração dos recursos e a região convive com grandes índices de pobreza e desigualdade (SILVA, 2008).

Como causas da falta de fiscalização, da ineficiência de uma proteção maior e de uma atuação coordenada entre os atores atuantes na região, pode-se citar a transformação do território amazônico, com a degradação e o desflorestamento, acumulados até o ano de 2005, representavam 857.666 km<sup>2</sup>, equivalentes a um percentual de 17% da vegetação total. Um exemplo da necessidade da atuação conjunta dos governos e dos atores sociais locais e regionais (PNUMA, OTCA, 2009).

Além do desflorestamento predatório, a região amazônica também sofre com a expansão populacional, a criação de grandes centros urbanos e as demandas cada vez maiores por infraestrutura, energia e alimentos têm acelerado as intervenções no meio ambiente, ocasionando problemas socioambientais como a perda da qualidade do ar, da água e da biodiversidade.

Outra grande consequência dessas relações degradadoras na região são as mudanças climáticas graves, que afetam tanto a natureza quanto os seres humanos em escala global.

Quando percebida a importância da região, como mantenedora de diversos outros ecossistemas, perceber-se-á que as alterações basais como as que ocorrem nos regimes pluviométricos, assim como a perda da qualidade dos serviços ecossistêmicos podem ocasionar grandes prejuízos, como o aumento dos custos de transporte e logística, altos índices epidêmicos além de conflitos étnicos.

Infelizmente, o entendimento e a compreensão da importância da Amazônia é um processo lento, desenvolvendo-se desde a atuação de Chico Mendes, e ganhando força internacional a partir de Johannesburgo-72. Nesse sentido, percebe-se que os espaços amazônicos nos países que compreendem a Bacia Amazônica, nem sempre são entendidos como “espaços ativos”, sendo conseqüentemente pouco protegidos.

Apesar da lentidão, o Brasil apresenta grandes avanços na área das políticas públicas focadas no desenvolvimento da região, fomentando paralelamente o avanço institucional e a aproximação entre entidades governamentais e sociedade, tal como demonstra o relatório do Global Environmental Outlook:

O Brasil é o país que apresenta o maior nível de desenvolvimento nessa área. Por outro lado, o processo contínuo de descentralização, com diferentes níveis de progresso, visa a fortalecer a governança ambiental por governos regionais e locais. (PNUMA, OTCA, 2009, p. 18, tradução nossa).

Essa descentralização das ações e dos instrumentos de governança participativa fomentam o desenvolvimento e a integração dos espaços amazônicos. No entanto, muito tem sido feito autonomamente pelos governos dos países amazônicos, com o fortalecimento de políticas locais.

A cooperação e a coordenação entre todos os países é vital para a preservação e conservação do espaço integral da Amazônia, e a OTCA oferece um ambiente intergovernamental favorável a partir do reconhecimento de vários outros atores na região.

Algumas temas são essenciais para as políticas públicas a) conservação da floresta e mudança climática, b) gerenciamento dos recursos hídricos e o c) manejo sustentável de biodiversidade e dos serviços ecológicos, questões entendidas como vitais para a manutenção do ecossistema e para a preservação das condições essenciais para os habitantes da região.

Para isso, os esforços devem ser focalizados para esses temas de importância regional, a fim de aprimorar as ações locais e regionais tal como aconselha o GEO-Amazônia:

A homologação das políticas ambientais em questões de relevância regional, a geração e disseminação de informações ambientais em toda a região e a promoção da valorização econômica de serviços ambientais da Amazônia, são alguns exemplos das ações recomendadas para melhorar a perspectiva ambiental da região. Os países amazônicos devem estender seus esforços para a integração e cooperação regional, para a construção de uma visão e um modelo conjunto para o desenvolvimento sustentável, indo além de energia e integração de infraestrutura. (PNUMA, OTCA, 2009, p. 19, tradução nossa).

Com as considerações acerca dessa complexidade, emerge a necessidade de ações que vão além do simples desenvolvimento da economia e da infraestrutura, motivando a integração e a cooperação

como valores a serem alcançados por uma cultura da sustentabilidade. A educação ambiental de base, assim como a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico, demonstram importância fundamental na busca por tais valores que constituem uma sociedade baseada na cultura da sustentabilidade.

### **3.1.1 Caracterização geográfica territorial**

A Amazônia é uma vasta região localizada ao norte da América do Sul, e que abrange os oito países que compõe a Bacia Amazônica, sendo eles: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Também é conhecida como Grande Planície, sendo dividida em duas zonas, as planícies de inundação e a floresta alta.

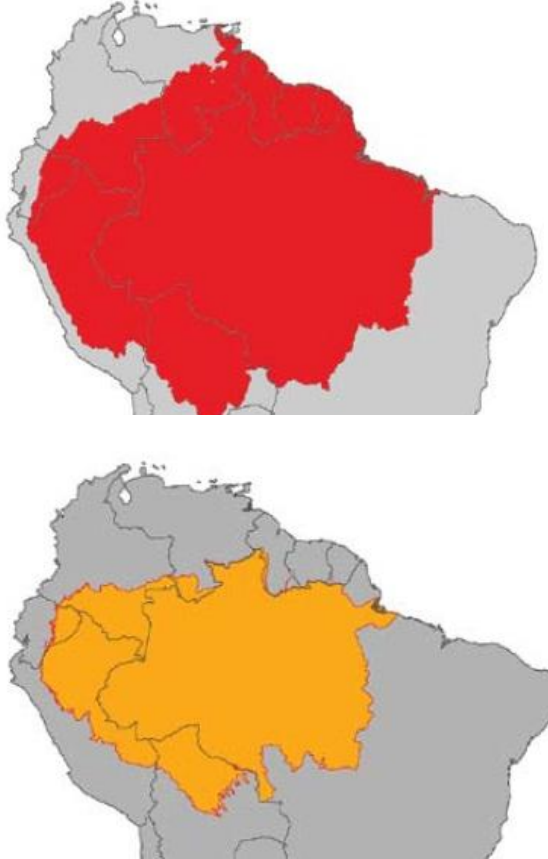
O rio Amazonas é o mais longo do mundo, conta com mais de 1 mil afluentes e sua bacia abastece toda a diversidade biológica que compõe a região. O Amazonas desemboca no oceano mais de 220.000 de m<sup>3/s</sup>.

Em toda a extensão da região, são encontradas diversas espécies animais e vegetais vivendo em inúmeros microclimas regionais, o que destaca a complexidade da natureza na região que constitui esse bioma próprio.

Vale ressaltar que o bioma da Amazônia não se constitui em uma floresta única, homogênea, mas em um mosaico de paisagens e ecossistemas muito diferenciados compostos de planaltos, depressões, montanhas, terrenos alagados e de terra firme, rios de todos os tamanhos, águas de todas as cores, ácidas e alcalinas, florestas úmidas e secas, savanas, pântanos e manguezais, cada um com seu conjunto próprio de espécies e interações biológicas (SILVA, 2008, p. 8).

A fim de estabelecer critérios mais claros para a definição do território, os países que estão inseridos dentro dessa região também compõem a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Estes países estabeleceram alguns critérios comuns para a definição do território amazônico; critérios ecológicos, hidrológicos e político-administrativos. Os três critérios combinados definem um comum, estabelecendo as fronteiras da Amazônia conhecida como Grande Amazônia e Pequena Amazônia como na figura abaixo.

Figura 1 - Grande e Pequena Amazônia, segundo critérios combinados



Fonte: Adaptado de GEO-AMAZÔNIA, 2009, p. 40.

A partir dessa caracterização, é possível estabelecer a área total de cobertura de acordo com a grande Amazônia que é de 8.187.965 km<sup>2</sup> o equivalente a 6% do território mundial, 40% da superfície da América Latina e Caribe, abrangendo 60% da superfície dos oito países membros da OTCA.

Considerando a ocupação e as dinâmicas territoriais da Amazônia, onde 60% da população vive em assentamentos urbanos e cidades a conservação desse ecossistema é o ponto principal para preservação do bem-estar social e natural não só da população local, mas de todo o mundo.

De acordo com Silva (2008), o desmatamento ameaça a biodiversidade, povos e culturas tradicionais, afetando o ciclo das chuvas e contribuindo para o aquecimento global.

A conservação do ecossistema é essencial para a manutenção desses serviços ecológicos e evitar a erosão genética com a perda da biodiversidade. De acordo com a tabela abaixo a área protegida legalmente para conservação da Grande Amazônia equivale a 20,93% do total, uma pequena parcela diante do avanço das fronteiras agrícolas, principalmente no Brasil.

Tabela 1 - Área total e conservação da Amazônia e do mundo

| Área total e conservação da Amazônia e do Mundo |                               |  |       |
|---|-------------------------------|--|-------|
|   | Área total (Km <sup>2</sup> ) | Área de conservação (km <sup>2</sup> ) |       |
|   |                               | Área                                   | %     |
| Grande Amazônia                                 | 8.187.965                     | 1.713.494                              | 20.93 |
| Pequena Amazônia                                | 5.147.970                     | 1.159.387                              | 22.52 |
| Mundo   | 134.914.000                   | 13.626.314                             | 10.10 |

Fonte: Adaptado de PNUMA e OTCA, 2009.

Com aproximadamente 6 milhões de km<sup>2</sup> de cobertura florestal, foram identificadas mais de 40.000 espécies de plantas na região, das quais 2.000 foram identificadas como potenciais para o uso nutricional ou medicinal. A conservação da natureza e da biodiversidade amazônica é uma grande premissa para seu uso sustentável, respeitando toda a complexidade genética que abarca as várias microrregiões inseridas dentro da Grande Amazônia, que vai desde as regiões montanhosas dos Andes até o delta do rio no Brasil.

Além disso, a floresta estende-se como a maior área de floresta tropical contínua, sua estabilidade é essencial para conservação da vida no planeta. Como um grande habitat natural, a região é responsável pelos maiores índices de biodiversidade vegetal e animal encontrados em todos os países amazônicos, uma motivação a mais para sua conservação, e para um desenvolvimento sustentável que vise o equilíbrio entre as relações do homem com a natureza tal como nos esclarece Silva:

A riqueza da Amazônia está na floresta em pé e na implementação de um novo modelo de desenvolvimento, baseado na sustentabilidade ambiental e uso responsável dos recursos naturais, haja vista que pesquisas e a prática demonstram que a exploração sustentável da floresta na Amazônia é uma atividade mais rentável e que

gera mais empregos do que outras, às quais tem sido dada prioridade pelo governo, como a agropecuária. (SILVA, 2008, p. 10).

### **3.1.2 Caracterização socioeconômica**

Mesmo considerando as grandes dimensões do espaço territorial da Região Amazônica, as intervenções humanas advindas de um processo histórico de degradação ambiental causam diversos problemas, entre eles a perda da biodiversidade, poluição das águas e da qualidade ambiental em áreas urbanas; deterioração das populações indígenas e dos valores culturais.

Sendo assim, a reconsideração da cidadania dos habitantes, o resgate dos valores e das éticas que comportam uma atitude socioambiental correta podem ser um outro elemento a ser considerado no processo de resgate de uma cultura da sustentabilidade, a fim de assegurar a preservação e conservação do bioma amazônico.

Esse resgate de valores passa pelas próprias relações humanas, culminando no resgate da própria ética que gere o relacionamento das sociedades, considerando a complexidade que envolve a formação histórica do povo amazônico, como reporta o relatório *Global Environment Outlook – Amazônia*, quando aponta a existência de mais de 420 grupos indígenas, 86 idiomas, com 650 dialetos.

Procópio (2005a, p. 64) alerta, “grande vítima da transformação a serviço da globalização, a cultura rústica ao morrer leva consigo o conhecimento que ela permitiu possuir de si e do seu meio”. Os agentes da civilização, a partir do modismo que envolveu a Amazônia com a ascensão dos temas ambientais passaram a se apropriar dos elementos culturais tradicionais, da mesma forma que durante o processo de colonização, a imposição de uma nova cultura ocidental representava o abandono dos antigos valores, que para nós, devem ser resgatados. Algumas características sobre a população indígena da região amazônica podem ser observadas no quadro a seguir:



Tabela 2 - População Indígena nos países amazônicos

| População Indígena nos países amazônicos |                      |                            |
|--|----------------------|----------------------------|
| País                                     | Número de habitantes | Número de grupos indígenas |
| Brasil                                   | 300,000(2007)        | 175                        |
| Peru                                     | 300,000 (2005)       | 59                         |
| Colômbia                                 | 107,231 (2005)       | 62                         |
| Bolívia                                  | 48,123 (2001)        | 17                         |
| Venezuela                                | 37,362 (2001)        | 17                         |
| Guiana                                   | -                    | -                          |
| Equador                                  | 369,810 (2006)       | 10                         |
| Suriname                                 | 12,000               | -                          |

Fonte: Adaptado de PNUMA e OTCA, 2009.

A população indígena, apesar de não ser a mais expressiva, é com certeza a população que tem relações mais harmoniosas com o ambiente, considerando o processo de chegada dos primeiros habitantes e as adaptações necessárias para a domesticação de plantas e animais essenciais para a vida das tribos.

Historicamente, a colonização da região passou por disputas entre grandes impérios, como a Espanha, França, Inglaterra e Portugal, incentivando a miscigenação dos povos, mais um motivo para a busca desses valores humanos e ambientais que estimulem um relacionamento harmônico equilibrado entre o homem e a sociedade, e de ambos com a natureza.

De fato, essa miscigenação não ocorreu tão rápido e também não era intenção dos colonizadores que disputavam a soberania sobre a região, mas a configuração populacional e territorial com certeza é um reflexo da atuação e das disputas que ocorreram entre os séculos XVI e XIX, entre os colonizadores e as populações nativas.

Ainda hoje, caracterizam-se grandes disputas entre os povos indígenas e as populações urbanas. Conflitos étnicos entre os diferentes grupos indígenas também são frequentes e requerem uma atenção especial, a fim de evitar ainda mais a perda da cultura tradicional indígena, importante e constante objeto de proteção legal, tanto em âmbito nacional, quanto em âmbito regional, por meio da OTCA.

Além das questões étnicas e indígenas, que remontam aos primeiros grupos tribais, é importante reconhecer os problemas políticos e institucionais que os próprios países sul-americanos tiveram ao longo do sua consolidação como Estados.

Com a consolidação do Estado-nação latino-americano, passados os processos de independência, os Estados voltaram a incentivar a ocupação do território amazônico, e no século XIX houve grande expansão do fomento a essa colonização, principalmente por meio de atividades econômicas de exploração, a princípio quinina e borracha (PNUMA, OTCA, 2009).

O ciclo da borracha deu início a um grande processo de exploração e também a um novo ciclo de migrações para a região. Dominante, durante o século XIX, incentivou grande dinamismo econômico, no entanto apesar de se tornar a base de uma cadeia econômica, essa atividade também estava ligada à exploração do trabalho, dentre eles os trabalhadores indígenas.

O avanço dessa realidade sobre a Amazônia trazia diversos conflitos socioculturais o que demonstra a diversidade não só da floresta, mas dos diferentes estilos de vida.

O antagonismo das culturas tradicionais com as dos povos colonizadores ocidentais, dificilmente será dirimido e durante esse processo de colonização e miscigenação, muitas foram as justificativas dos colonos para a suplantação das tradições e culturas locais, um processo que continua tal como descreve Procópio:

Um pouco de vivência na cultura ocidental cristã basta para perceber a exploração, a dominação e a corrupção com o tripé do destino reservado às sociedades indígenas pelo processo de globalização vicejante na periférica Amazônia. Sendo fato a internacionalização da vida econômica e da vida cultural, há que se deixar claro que está longe o fim do horizonte de tal processo. (PROCÓPIO, 2005b, p. 66).

Esse foi o início do que viria a se tornar um curso irreversível de ocupação e exploração do território amazônico, ocupação que ganhou força com o avanço de fronteiras agrícolas e com o aparecimento de novas atividades econômicas extrativistas, como apresentado no quadro a seguir.

Quadro 1 - Principais atividades econômicas das regiões amazônicas

| Principais atividades econômicas das regiões amazônicas |   |
|---|---|
| País  | Atividade   |
| BOLÍVIA   | Agricultura (milho, mandioca, legumes)                  |
|   | Hidrocarbonetos (petróleo, gás natural)                 |
|   | Mineração (ouro, lítio, bauxita)                        |
|   | Silvicultura  |
| BRASIL  | Agricultura (milho e pecuária)                          |
|   | Silvicultura  |
|   | Indústria (agroindústria, petroquímica e manufaturados) |
|   | Mineração (ouro, cobre, bauxita, ferro)                 |
| COLÔMBIA  | Agricultura (café) e pecuária                           |
|   | Silvicultura  |
|   | Hidrocarbonetos (petróleo)                              |
|   | Pesca (consumo e ornamental)                            |
|   | Indústria (agroindústria, aquicultura)                  |
|   | Serviços (turismo, banco, restaurantes)                 |
| EQUADOR   | Agricultura (banana, flores, cacau, café)               |
|   | Silvicultura  |
|   | Hidrocarbonetos (petróleo)                              |
| GUIANA  | Agricultura (açúcar, arroz)                             |
|   | Silvicultura  |
|   | Mineração (bauxita, ouro)                               |
| PERU  | Agricultura (óleo de palmeira, café, milho)             |
|   | Mineração (ouro)  |
|   | Extração vegetal (madeira)                              |
|   | Hidrocarbonetos (petróleo, gás natural)                 |
| SURINAME  | Agricultura (arroz e banana)                            |
|   | Silvicultura  |
|   | Hidrocarbonetos (petróleo)                              |
| VENEZUELA   | Mineração (bauxita)                                     |
|   | Turismo   |

Fonte: adaptado de PNUMA e OTCA (2009).

A diversidade de atividades está ligada a uma ética da modernidade que é sustentada pela lógica do capital, sem nenhum respeito com as condições necessárias para a sustentabilidade. Sendo uma região de difícil fiscalização, não só são acumulados prejuízos ambientais, mas também sociais como no caso da exploração infantil e do trabalho indígena, ou mesmo o “a-poderamento” da mão de obra e a mercantilização cultural (PROCOPIO, 2005b).

As riquezas amazônicas despertam os mais variados interesses econômicos e políticos. Dentro desse processo de mercantilização é possível observar diversas forças atuando sobre a apropriação do território: ambientalistas, ONGs, a sociedade local e o próprio Estado (SILVA, 2008).

Além do avanço dessas atividades econômicas, a maioria ligada ao extrativismo mineral e vegetal, os países-membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, com diferentes aparatos institucionais e diferentes configurações sociais, têm dificuldade de harmonização de políticas, programas e projetos para a região; enquanto não houver um estímulo a esse equilíbrio, não haverá uma visão comum de Amazônia.

É preciso compreender que toda essa diversidade político-institucional, sociodemográfica, científica e tecnológica são forças importantes. Combinadas constituem pressões sobre o uso da terra, ocupação e exploração dos recursos, resultando em impactos diretos sobre a natureza; não da mesma forma em toda extensão da região. Cada fator, cada sociedade, cada intervenção, constitui um diferente estímulo e efeito sobre os serviços ecossistêmicos, sendo essa uma complexidade inerente a qualquer análise sobre a região amazônica.

Atualmente, as taxas de crescimento populacional alertam para um ritmo de crescimento que só tende a aumentar. As políticas migratórias de colonização e exploração de recursos tem estimulado ainda mais a migração de populações urbanas de outras regiões para a Amazônia.

O Brasil concentra o maior índice da população amazônica, 75% seguido de 13% no Peru, sendo que essas dinâmicas populacionais seguem o mesmo ritmo de crescimento das grandes cidades, principalmente as brasileiras como Manaus, capital do estado do Amazonas.

Em contraste com as populações urbanas, grandes grupos indígenas vivem ainda em situação de isolamento com difícil acesso, vivendo dos benefícios da relações equilibradas com a natureza, o Brasil e o Peru despontam como os principais núcleos dessas populações (PNUMA, OTCA, 2009).

A situação no Suriname é ainda mais complexa, no país não são reconhecidos os direitos dos povos indígenas à posse da terra. Os 12.000 índios são divididos em 45 grupos espalhados por 7 áreas distintas, estes grupos têm pressionado, por meio de ações na ONU e na promoção de diálogos com o governo, a elaboração de uma lei de direitos dos povos indígenas.

Além dos indígenas a sociedade amazônica é ainda composta por grupos ribeirinhos, colonos e populações urbanas, caracterizando uma grande complexidade e diversidade econômica (PNUMA, OTCA, 2009).

Outro ponto relevante é a grande desigualdade presente na região, apesar dos grandes recursos e da possibilidade de provimentos, a região apresenta grande contingente populacional em situação de pobreza extrema. Todos os países amazônicos apresentam quadro de grande pobreza, falta de suprimentos e de acesso a água potável, calamidades que também são resultantes da desigualdade não só de renda mas também de consciência, sensibilidade e manejo dos recursos e bens comuns.

O progresso que foi direcionado para a Amazônia não é capaz de prover e satisfazer as necessidades dos povos tradicionais que sofrem com a escassez de recursos e a com a impossibilidade de atuação diante da exploração de seu território. As questões ambientais perpassam esses elementos culturais trazendo os valores humanos a discussão, como apresenta-nos Procópio:

A questão ecológica para o homem amazônico longe de ser um mercado apresenta-se como questão essencial. Disso com frequência se esquece no debate da sustentabilidade.

A defesa da natureza leva à defesa da vida [...] Quando se fala em ecologia, a ação antrópica e sua razão de ser merecem julgamento sem preconceitos. (PROCÓPIO, 2005b, p. 69).

Sendo assim, a complexidade socioeconômica da região é agregada à complexidade ambiental presente na Amazônia Continental, tornando-se mais um elemento de pertinência para análises conjunturais acerca da instituição da OTCA e dos fatores que levam ao Desenvolvimento Sustentável, como uma das formas de proteção à região.

Nesse ponto, a redefinição do papel do Estado, por efeito de pressões globalizantes, vem sendo discutida e analisada para novas formas de atuação.

Tal definição não exclui o desempenho atual do Estado na implementação de políticas eficazes, a fim de garantir que a segurança humana não seja sobrepujada pela cultura da exclusão social tal como descreve Procópio:

[...] não nasceu ainda a política de ocupar com presença de qualidade a Amazônia. O uso sustentável dos seus recursos naturais bem como o disciplinamento das atividades econômicas dependem da qualidade da presença do Estado. (PROCÓPIO, 2005b, p. 104).

Para tal, é preciso lidar de maneira mais eficiente, diante da velocidade das transformações oriundas do processo global, como a interconexão econômica e a maior aproximação das agendas políticas nacionais e internacionais. Diante disso, a revalorização da natureza e o uso eficiente das redes, são fundamentais, para assegurar o bem-estar do povo amazônico, de forma a suprir as carências eventuais em decorrência das desigualdades no acesso à informação, de capacidades materiais e humanas necessárias para eficiência necessária no processo deliberativo.

### 3.2 SOB A ÓTICA DA ORGANIZAÇÃO

Ainda no século XX, por iniciativa do Brasil e por ocasião de grandes debates acerca do quadro ambiental internacional, os oito países da bacia amazônica resolveram estabelecer um tratado que versava sobre temas de cooperação amazônica.

Dentre os vários temas, segurança, desenvolvimento, bem-estar social, direitos humanos, cooperação e conservação ecológica, puderam-se apontar vários pontos positivos e negativos a respeito da influência e da eficiência do tratado, posteriormente tornando-o uma Organização Internacional.

Dentre os fatores que influenciaram o firmamento do tratado, Silva identifica dois externos e um interno tal como nos descreve:

Estudos apontam para três ordens de fatores [...], podendo-se identificar dois externos e um interno. Este está relacionado às mudanças institucionais e políticas que vivia o país à época, ao passo que aqueles dividem-se ainda em constrangimentos, regionais e internacionais aos interesses brasileiros na região. (SILVA, 2008, p. 21).

O Tratado foi firmado em julho de 1978 e a partir de então ficou reconhecida a natureza transfronteiriça da região Amazônica, como um todo, de forma a contribuir para a cooperação e coordenação entre os

países da região, para o desenvolvimento de atividades de fomento aos diversos temas de cooperação internacional.

Assim como disposto no *Tratado de Cooperação Amazônica*, os países-membro subscreveram, em dezembro de 1998, o protocolo de emenda para a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com a implementação da Secretaria Permanente.

Com sua inteira implementação em 2002, a OTCA tornou-se um instrumento contemporâneo de fortalecimento do TCA. Com ampla visão de cooperação sul-sul, compreendeu diferentes níveis de atuação, político-diplomático-técnico que contribuem para a coordenação das estratégias e políticas para a região Amazônica, principalmente relacionadas ao desenvolvimento harmônico e equilibrado com o meio ambiente e com a incorporação desses territórios às dinâmicas territoriais nacionais.

Argemiro Procópio (2005a) destaca muitos pontos negativos referentes a atuação do Estado para garantir a segurança humana dos povos amazônicos. Entre as ineficiências do Estado está a dificuldade de participação e de mobilização dos povos em articulação transnacional, não obstante os próprios Estados-membros encontram dificuldades de encontrar compatibilidades para estimular a cooperação, tal como prescrita no TCA.

A fim de compreender melhor a complexidade que envolve a OTCA e sua atuação no território amazônico, nesse próximo tópico, analisar-se-á a organização institucional da OTCA assim como de seus instrumentos jurídicos para apresentar um panorama institucional da atuação da Organização.

### **3.2.1 O Tratado de Cooperação Amazônica**

O TCA<sup>1</sup> foi elaborado num contexto histórico de poucas implementações de ações, acerca da sustentabilidade desde Estocolmo-72, com isso, em 1978 os países signatários do TCA resolveram pela iniciativa de cooperação para conjugar esforços, para o desenvolvimento da região, compartilhar informações, promover a igualdade e a preservação ecológica. Como disposto no preâmbulo e reafirmado no artigo 1º do Tratado.

---

<sup>1</sup> Tratado de Cooperação Amazônica. 1978. Disponível em: <<http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

O protagonismo brasileiro foi decisivo para o firmamento do tratado, uma vez que contribuíram para essa iniciativa, os interesses brasileiros em consolidar a região como uma grande área de influência brasileira, graças a sua capacidade de monitoramento já desenvolvida. De toda forma, nem todos os interesses do Brasil foram assegurados durante as negociações do TCA, como nos pontos relativos a infraestrutura regional para fomento do desenvolvimento (SILVA, 2008).

No entanto, é consenso entre os autores que trabalham o tema do TCA e Amazônia que a diplomacia brasileira enfrentou dificuldades e resistência de outros governos que foram dirimidas com o tempo e a formalização de estruturas e princípios que viriam a reger o TCA.

Silveira (2005) apresenta-nos como de fundamental importância o binômio segurança/desenvolvimento, onde os temas relacionados às trocas comerciais e intercâmbio de informações sempre foram objeto de discussões.

Com o estabelecimento do tratado, foram inicialmente protegidos os direitos dos países membros sobre seus recursos, assegurando a soberania nacional de cada Estado sobre seu respectivo território amazônico.

Entre os diversos outros temas são tratados principalmente os relacionados ao desenvolvimento regional, mas também, preservação da biodiversidade, saúde, preservação de culturas tradicionais, compartilhamento de informações e pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico.

Para garantir mecanismos eficientes de barganha institucional, o TCA estabeleceu-se de forma a considerar elementos teóricos comuns aos regimes a organizações internacionais tais como a equidade e a unanimidade.

Percebeu-se um traço presente no posterior desenvolvimento do Tratado qual seja, a barganha institucional (institucional bargaining), um dos fatores de sucesso de regimes internacionais. Esse caráter se junta a outros semelhantes e igualmente presentes, a saber, a equidade determinada pela regra da unanimidade da participação dos membros do TCA e a atuação de uma liderança efetiva para o sucesso da cooperação, no caso a brasileira. A atuação brasileira foi decisiva para mitigar desconfianças em relação às suas supostas pretensões expansionistas, conferindo ao acordo



entre os países amazônicos um elemento essencial ao sucesso de regimes internacionais, qual seja, a confiança entre seus atores. (SILVA, 2008, p. 23).

Todas essas características favorecem a cooperação entre os países amazônicos que surge a partir do diálogo provocado pelos conflitos de interesse na região.

A motivação desses diálogos muitas vezes acontece sobre a gestão dos recursos comuns, tais como recursos florestais e principalmente sobre a água, como descreve Silva:

Como visto, os ecossistemas florestais não obedecem aos limites políticos de seus países, e muitas nascentes dos rios amazônicos localizam-se fora dos territórios nacionais. Esta situação, que em outras partes do planeta gera conflitos geopolíticos entre nações, no caso da Amazônia reforça o fundamento de uso conjunto e complementar dos recursos em prol do desenvolvimento regional, tal como ocorre com a formação de blocos supranacionais no mundo contemporâneo. (SILVA, 2008, p. 18).

Ricupero (1984) ressalta um tratamento adequado do acordo cooperativo quando versa sobre os problemas das bacias hidrográficas e de grandes regiões geográficas, de forma que, os rios e suas áreas de influência sempre foram grandes geradores de cooperação internacional.

Não somente os conflitos em torno da gestão dos recursos comuns são alvo das políticas de cooperação, como também as temáticas relacionadas à defesa e segurança humana. De fato esses temas são os mais difíceis de se concordar, mesmo que em uma situação paradoxal do território amazônico, onde a integração das organizações criminosas é muito mais eficiente que a burocratização dos Estados signatários do TCA.

A fim de estabelecer uma forma mais eficiente no tratamento dos temas ambientais pelos Estados signatários do TCA, Silveira (2005) destaca uma posição que se consolida no cenário internacional, acerca dos tratados que versam sobre o respeito ao meio ambiente, que seria o entendimento do direito a um meio ambiente equilibrado, como uma extensão do direito à vida. Interpretação compartilhada por Argemiro Procópio (2005a) e que deverá se estabelecer no cenário internacional sem perspectiva de retrocessos.

Para tratar desse conflito de interesses, sobre o território amazônico, visualizam-se algumas questões pertinentes para o firmamento do TCA, tais como: Como conciliar o conflito de interesses e chegar ao consenso? Como gerir os recursos transnacionais? Qual o desenvolvimento a ser aplicado para a região? De quem é a responsabilidade sobre esses recursos e quais as competências das autoridades envolvidas?

É nesse sentido que se faz necessário encontrar o caminho do meio para todos esses questionamentos que se propõe o TCA. A atuação dos países que compõem esse território é essencial no desdobramento das políticas para a região e para o avanço da cooperação, a fim de garantir condições dignas para a vida dos povos amazônicos e um desenvolvimento altero para a região.

Com a criação do TCA foram instituídas também as primeiras estruturas de reuniões e fóruns de debates, com o estabelecimento das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores, o Conselho de Cooperação Amazônica, as Comissões Nacionais Permanentes e a Secretaria Executiva Pro-tempore, já prevendo também a possibilidade de Criação de Comissões Especiais para temas de interesse, entre os países-membros.

De todo, pode-se perceber que o tratado foi elaborado com um conteúdo mais político do que técnico ou jurídico favorecendo uma cooperação contínua de forma programática e sua flexibilidade temática ainda possibilita a posterior inclusão de outros temas às pautas de suas atividades.

Silveira (2005) apresenta-nos uma forte evidência dessa flexibilidade temática, tal como uma forte interconexão temática acerca da proteção ambiental com os direitos humanos, destacando o artigo 1º que versa sobre a “utilização racional dos recursos naturais” e o disposto nos artigos VII, “promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações”, e VIII, “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.”

Sendo assim, comprovada a intrínseca relação entre a proteção ambiental e a segurança humana dos povos amazônicos no texto aprovado do TCA, percebe-se também uma profunda influência do direito internacional.

[...] transfigura-se o Tratado de Cooperação Amazônica em mais uma prova documental no sentido de que a proteção ao meio ambiente e dos

direitos humanos caminham juntos, num verdadeiro paralelismo de proteção internacional. (SILVEIRA, 2005, p. 54).

É importante destacar que o termo Desenvolvimento Sustentável foi pela primeira vez utilizado dentro de ambiente multilateral, conceito este que foi positivado no artigo VII do TCA, o que representa também uma posição de destaque nas diplomacias nacionais dos países membros em outras esferas de diálogos internacionais, mas principalmente para a diplomacia brasileira e sua política externa que sofreu fortes pressões e constrangimentos internacionais sobre a gestão do território amazônico.

Com o lançamento do *Relatório Brundtland* ficou claro alguns princípios políticos e a riqueza conceitual do TCA, como demonstrado por Silva:

Por tudo que foi exposto, percebe-se que podem ser apontados como princípios do Tratado de Cooperação Amazônica os seguintes:

- competência exclusiva dos países da região no tocante ao desenvolvimento e proteção das áreas amazônicas;
- soberania nacional em termos de absoluta prioridade dos esforços internos para o desenvolvimento dos territórios amazônicos de cada Estado;
- cooperação regional como meio de se atingir os primeiros dois objetivos;
- harmonia entre o desenvolvimento e conservação ambiental;
- Absoluta igualdade, formal entre todos os membros. (SILVA, 2008, p. 27).

Fica claro, portanto, que mesmo por iniciativa brasileira, algumas características institucionais passaram a dirimir eventuais mal entendidos sobre os interesses brasileiros, principalmente depois do lançamento do *Relatório Brundtland* que já apontava algumas diretrizes em torno da cooperação para o Desenvolvimento Sustentável, e posteriormente a consolidação do TCA em organização internacional.

Apesar de uma estrutura jurídica e conceitual rica, da mesma forma, Procópio (2005a, p. 199) destaca notadamente as descontinuidades das políticas cooperativas na região através do TCA e posterior Organização do Tratado de Cooperação Amazônica;

Merece particular atenção o estudo do multilateralismo com raízes enfraquecidas pela

incompreensão dialógica e pelas tensões oriundas da convivência com a perversa distribuição de renda. Faz ver, na falta do estado de sociedade, a generalizada carência da segurança coletiva reforçada pela inexistência de concretas medidas contra o atraso estrutural e os interesses que lhe são associados. (PROCÓPIO, 2005a, p. 199).

Por incompreensão dialógica, entende-se a ineficiência de um estudo que envolva os diferentes estágios em que se desenvolve um fato histórico, ou seja, a relação entre os fatos que ocasionaram essa realidade, tal como é descrita na péssima distribuição de renda.

Essa má distribuição de renda obstaculiza a ascensão da sociedade na tomada de decisão, concentrando o poder decisório na mão de uma elite conformada e desinteressada, obstruindo também a ascensão do que Procópio (2005a) chama de estado de sociedade, que demandaria uma maior participação transnacional das sociedades amazônicas.

A compressão dessa dialógica ajudaria a entender a lógica da dependência ocasionada pelas fraquezas estruturais e sistêmicas que impedem a ascensão para a cooperação ser a força motriz do desenvolvimento amazônico (PROCOPIO, 2005a; FURTADO, 1978).

Combater a exclusão e buscar a justiça socioambiental tornam-se premissas do TCA, procurando desenvolver esses atributos e resgatando esses valores das sociedades amazônicas na busca de um desenvolvimento mais humano e sustentável.

Ressalta Silveira:

[...] temos que emprestar à região objeto do Tratado de Cooperação Amazônica uma significação não mais figurativa e de mera retórica, mas tratá-la como um reduto de interesse irremediavelmente global. Daí a sentida necessidade da união dos Estados signatários desse Tratado em torno da questão, sob pena de se instalar um clima de insegurança regional e instabilidade nas relações internacionais. (SILVEIRA, 2006, p. 57).

### **3.2.2 A estrutura institucional formal**

Entre as estruturas formais da OTCA figuram a:

- a) Secretaria Permanente (SP)

Antes da assinatura do Protocolo de Emenda<sup>2</sup>, a Secretaria Pro-tempore era o órgão burocrático responsável pelas funções administrativas e executivas dentro do TCA, sendo exercida em rotatividade pelos países-membros a cada dois anos.

Com o Protocolo de Emenda de 1998, foi criada a Secretaria Permanente<sup>3</sup> que foi inaugurada em 2002, com o intuito de estabelecer uma estrutura institucional permanente, dotada de autonomia para firmar tratados, estabelecendo como diretriz o fomento de políticas que minimizem as descontinuidades geográficas e protejam os interesses regionais. Além do protocolo de emenda, a Secretaria Permanente também é dotada de um regulamento que determina a finalidade, competências e funções da SP, que por sua vez se subdivide em cinco Coordenações – Meio Ambiente, Ciência Tecnologia e Educação, Saúde, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo e Assuntos Indígenas.

Com a instituição da SP procurou-se desfazer a imagem da década perdida da cooperação amazônica em 1980, “desprovido de realizações, esse período marcou-se por visões desordenadas inabilitadas para socorrer países enfraquecidos pelas pressões da globalização no espaço amazônico”, de acordo com Argemiro Procópio (2005a, p.202).

A SP teve importância fundamental na manutenção da pauta de temas ecológicos para os países-membros, e sua consolidação estabelece novas formas de garantir a destinação de recursos para a pauta da política regional, além de ser a grande proposta em torno do tema de integração entre 1994 e 2002 (SILVA, 2008).

Dentre outras características que impulsionaram a institucionalização da SP está o apoio à iniciativa da Comunidade Sul-Americana de Nações posterior União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) onde a OTCA terminou por assumir a agenda ambiental.

#### b) Conselho de Cooperação Amazônica (CCA)

---

<sup>2</sup> Protocolo de Emenda, 1998. Disponível em:

<<http://www.otca.info/portal/protocolo-emenda.php?p=otca>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>3</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/secretaria-permanente.php?p=otca>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

O CCA<sup>4</sup> é um órgão composto por representantes diplomáticos de alto nível dos Países signatários do TCA. Entre suas atribuições constam o cumprimento dos objetivos e finalidades do TCA e das decisões das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores, a consideração e avaliação das iniciativas e projetos apresentados pelas partes, além de implementar estudos de projetos bilaterais e multilaterais. O CCA foi instituído pelo artigo XXI do TCA e por regulamento próprio do Conselho.

Dessa forma o CCA assume uma postura mais técnica diante das tomadas de decisão que ocorrem na Reunião de Ministros.

c) Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR)

A CCOOR<sup>5</sup> é integrada por representantes indicados pelos Países membros ante a OTCA, podem ser representantes diplomáticos, chefes de missões ou outras autoridades de alto nível que sejam convenientes para os propósitos da Comissão. Dentre esses propósitos estão principalmente a natureza consultiva e auxiliar do CCA, a elaboração e acompanhamento do planejamento, programação e execução orçamentaria da SE e a avaliação das atividades da OTCA, formulando recomendações para melhorar a política e a eficiência dos projetos. Um regulamento próprio estabelece as atribuições da comissão, assim como as regras de sua funcionalidade básica.

d) Comissões Nacionais Permanentes (CNP)

Instituídas inicialmente pelo artigo XXIII do TCA essas comissões<sup>6</sup> são instâncias nacionais responsáveis pela aplicação do disposto no tratado, executando projetos, programas e implementando as decisões das reuniões de ministros e do CCA em seus respectivos territórios nacionais. Essas comissões também reúnem as entidades responsáveis pelo desenvolvimento e cooperação na região amazônica e

---

<sup>4</sup> Regulamento do Conselho de Cooperação Amazônica. Disponível em: <[http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/documentos/308-Regulamento\\_CCA\\_final\\_port.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/308-Regulamento_CCA_final_port.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>5</sup> Regulamento da Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica. Disponível em: <[http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/documentos/155-Regulamento\\_CCOOR\\_final\\_port.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/155-Regulamento_CCOOR_final_port.pdf)>. Acesso em 20 jul. 2013.

<sup>6</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/comissoes-permanentes.php?p=otca>>. Acesso em 20 jul. 2013.

são presididas pelas chancelarias dos respectivos Estados-membros. Por ocasião da declaração sobre a OTCA de 2009, a importância das comissões foi novamente reafirmada pelos representantes dos países membros.

#### e) Reunião de Ministros das Relações Exteriores

A Reunião de Ministros de Relações Exteriores<sup>7</sup> é o órgão máximo deliberativo da OTCA. Ocorre sempre que os chanceleres julgam conveniente, a fim de fixar as diretrizes básicas das políticas comuns, assim como avaliar o progresso da cooperação amazônica. As reuniões foram previstas no TCA e são também regulamentadas por um regulamento próprio que descreve as atribuições, a estrutura e a funcionalidade das reuniões.

A reunião de ministros é o principal instrumento político instituído pelo artigo XX do TCA e pode ser convocada a qualquer momento por qualquer uma das partes desde que se obtenha o apoio de mais quatro países-membros.

### 3.2.3 Reuniões de Presidentes

A Reunião de Presidentes<sup>8</sup> não é uma instância ordinária da OTCA, no entanto, constitui um importante foro de diálogo sobre as políticas comuns, compartilhamento de informações, e de consensos para a convergência política.

### 3.2.4 As Coordenações

As Coordenações<sup>9</sup> que surgiram como decorrência da instalação da Secretaria Permanente e que procuram atender aos eixos estratégicos do Plano Estratégico e da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA) são estruturadas nos seguintes temas:

---

<sup>7</sup> Regulamento da Reunião de Ministros das Relações Exteriores. Disponível em: <[http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/documentos/156-regulamento\\_MMRREE\\_final\\_port.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/156-regulamento_MMRREE_final_port.pdf)>. Acesso em: 20 de jul. 2013.

<sup>8</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/reuniao-de-presidentes.php?p=otca>>. Acesso em 20 jul. 2013.

<sup>9</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/coordenacoes.php?p=otca>>. Acesso em 20 jul. 2013.

#### a) Meio Ambiente

Atua no tema de conservação, proteção e aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Por meio de mecanismos de coordenação e de promoção da cooperação regional visa a contribuir no fortalecimento do Desenvolvimento Sustentável.<sup>10</sup>

#### b) Ciência, Tecnologia e Educação

Aborda a área de Gestão do Conhecimento e Intercâmbio de Informações para a Amazônica. De natureza transversal, desenvolve suas funções também em outras coordenações. Promove eventos para difusão de ideias e projetos da OTCA e fomenta a geração de conhecimentos, pesquisas e inovações que contribuam com o Desenvolvimento Sustentável. De igual forma, fomenta a educação em todos os níveis de ensino.<sup>11</sup>

#### c) Saúde

Procura desenvolver o IDH dos países membros, fortalecer a inclusão social, a qualidade dos serviços de saúde e o desenvolvimento da saúde ambiental. Também fomenta a inovação em ciência e tecnologia na área da saúde e participa do Comitê Coordenador de Conselho de Saúde Sul-Americana, como parte do estreitamento dos laços com o Plano Quinquenal 2010-2015 do Conselho de Saúde Sul-Americano (UNASUR-Saúde).<sup>12</sup>

#### d) Transporte, infraestrutura, comunicação e turismo

Tem por finalidade promover o posicionamento da região amazônica, frente ao contexto global e dentro das demandas internas de desenvolvimento da sociedade, economia e da cultura da região. Cria condições favoráveis para o turismo e fomenta essa atividade a partir das características culturais locais.<sup>13</sup>

#### e) Assuntos indígenas

---

<sup>10</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/coordenacao-interna.php?p=otca&coord=2>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>11</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/coordenacao-interna.php?p=otca&coord=4>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>12</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/coordenacao-interna.php?p=otca&coord=1>>. Acesso em: 20 jul. 2013

<sup>13</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/coordenacao-interna.php?p=otca&coord=5>>. Acesso em: 20 jul. 2013.



Responsável por implementar uma Agenda Regional Indígena que contribua para a participação dos povos indígenas nas ações da organização e nos projetos em desenvolvimento, atuando diretamente nos seguintes temas: povos indígenas em isolamento voluntário e contato inicial, proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e outras comunidades tribais, terras e territórios indígenas e outras comunidades tribais, e novas temáticas.<sup>14</sup>

### 3.2.5 As Comissões Especiais

Essas comissões<sup>15</sup> têm por finalidade o estudo e a avaliação de soluções para os problemas regionais, a partir de suas áreas temáticas. Como forma de tornar sua atuação mais eficaz essas comissões reúnem outras instituições nacionais em uma rede de comunicação e troca de informações regionais.

#### a) Comissão Especial de Saúde da Amazônia (CESA)

Criada na III Reunião do CCA trabalha nas melhorias de políticas da saúde e no fortalecimento da Coordenação de Saúde dando suporte aos programas regionais.<sup>16</sup>

#### b) Comissão Especial de Assuntos Indígenas (CEAIA)

Instituída durante a III Reunião de Ministros de Relações Exteriores, busca promover a cooperação em assuntos indígenas, o fortalecimento da identidade étnica e a preservação do patrimônio histórico-cultural, da mesma forma busca fortalecer a participação dos povos indígenas nos diversos projetos.<sup>17</sup>

#### c) Comissão Especial de Meio Ambiente (CEMAA)

Também criada durante a III Reunião de Ministros de Relações Exteriores, busca um consenso em proteção ambiental entre os países membros e proporciona o intercâmbio de informações relevantes sobre os programas nacionais de proteção ambiental na região Amazônica. Também é de competência dessa Comissão avaliar possíveis focos de

---

<sup>14</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/coordenacao-interna.php?p=otca&coord=3>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>15</sup> Maiores informações em: <<http://www.otca.info/portal/comissoes-especiais.php?p=otca>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>16</sup> Idem<sup>15</sup>

<sup>17</sup> Idem<sup>15, 16</sup>

programas ambientais conjuntos de preservação e conservação da natureza, analisar a compatibilidade da legislação ambiental nos países membros e proporcionar novas metodologias para avaliação de impactos ambientais.<sup>18</sup>

d) Comissão Especial de Educação (CEEDA)

Instituída durante a V Reunião de Ministros de Relações Exteriores para avaliar e coordenar planos educacionais adaptados à região, e também, promover a capacitação e formação de recursos humanos com respeito pela identidade cultural de seus povos.<sup>19</sup>

e) Comissão Especial de Ciência e Tecnologia (CECTA)

Criada em 1988 na III Reunião do CCA, busca incentivar e acompanhar a execução de projetos comuns entres os Estados-membros em termos de ciência e tecnologia, consideradas áreas transversais a toda a estrutura da OTCA e de fundamental relevância para o desenvolvimento harmônico e integrado dos países amazônicos.<sup>20</sup>

f) Comissão Especial de Turismo (CETURA)

Instituída pela IV Reunião do CCA, estabelece os mecanismos de cooperação e planejamento para o desenvolvimento das condições favoráveis ao turismo na região. Concebe também circuitos turísticos plurinacionais, incentiva a cooperação entre as empresas privadas e entidades nacionais e regionais ligadas ao turismo e avalia os possíveis impactos do turismo sobre os recursos naturais e as comunidades indígenas.<sup>21</sup>

g) Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações (CETICAM)

Criada inicialmente pela IV Reunião do CCA, depois aprimorada durante a IV Reunião de Ministros de Relações Exteriores, tem por finalidade a promoção de estratégias para a facilitação dos transportes nos diversos meios modais a fim de promover o comércio e o desenvolvimento econômico, também é responsável pela elaboração de oportunidades e projetos para a facilitação das telecomunicações.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Idem 15, 16, 17

<sup>19</sup> Idem 15, 16, 17, 18

<sup>20</sup> Idem 15, 16, 17, 18, 19

<sup>21</sup> Idem 15, 16, 17, 18, 19, 20

<sup>22</sup> Idem 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21

### **3.2.6 Plano Estratégico 2004-2012**

Elaborado para o planejamento estratégico da OTCA a partir da instalação da SP, o Plano Estratégico 2004-2012 (PE) apresenta a visão, a missão e os desafios a serem vencidos pela OTCA durante esse período. O PE aponta ainda os eixos estratégicos da organização, a estrutura programática do plano com os principais temas a serem observados no decorrer da execução dos projetos, além dos instrumentos operacionais para o desenvolvimento desses projetos e programas (OTCA, 2004).

### **3.2.7 Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA)**

Foi aprovada em 2010 na X Reunião dos Ministros de Relações Exteriores, após amplo processo de diálogos e consultas nos países-membros, durante o processo de revisão e avaliação do PE. A nova agenda estratégica abraça um horizonte de oito anos para sua implementação com uma visão transversal e multissetorial de programas, projetos e atividades. A AECA apresenta também uma estrutura flexível para sua implementação e é dotada de mecanismos de ajuste e revisão para que possa servir adequadamente na busca do consenso e dos objetivos comuns. Também é apresentada a visão, missão e os objetivos estratégicos a partir dos dois eixos transversais: conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis e Desenvolvimento Sustentável (OTCA, 2010).

No âmbito da AECA, ainda estão os planos de trabalho das coordenações temáticas e os projetos e programas em desenvolvimento pela OTCA com suporte de suas instâncias institucionais.

É possível afirmar que desde a assinatura do TCA pelos Estados-signatários e posterior OTCA, o compromisso dos Estados com a promoção da proteção ambiental e dos direitos humanos perpassa o desenvolvimento de uma “consciência ecológica” que por vezes esteve muito aquém dos objetivos dispostos no aparato legal institucional (PROCOPIO, 2005a; RICUPERO, 1984; SILVEIRA, 2005).

## **3.3 SOB A ÓTICA DA TRANSDISCIPLINARIEDADE**

Neste tópico, apresentaremos o resultado da análise transdisciplinar da institucionalidade da organização do tratado de cooperação amazônica, bem como a forma como foi gerida a pesquisa e

suas bases constitutivas. Leva-se em consideração a transdisciplinaridade e a complexidade como inerente aos estudos ambientais, onde a própria caracterização territorial da Amazônia, descortina sua complexidade natural.

O conceito de desenvolvimento sustentável também é apresentado como sendo o tema transversal a todos os níveis de realidade que se compreendem como relevantes e pertinentes à institucionalidade da OTCA.

A lógica da transdisciplinaridade nesse caso, busca no tema transversal uma forma de analisar o objeto de estudo que não seja uma lógica linear, mas sim baseada na complexidade.

Por transdisciplinaridade entendemos

Como o prefixo “trans” indica, diz respeito àquilo que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento. (NICOLESCU, 1999, p. 46).

O conceito de desenvolvimento sustentável aplicado à institucionalidade da OTCA, sob a luz da transdisciplinaridade, traz à tona um vazio de vários conceitos, relegando a descontinuidade do conceito e sua aplicação. A utilização dessa abordagem na pesquisa traz uma dinâmica gerada pela interação desses diversos conceitos, demonstrando-se complementar à visão de interdisciplinaridade, multidisciplinaridade e a disciplinaridade.

A abordagem transdisciplinar preconiza três pilares, são eles: a lógica do terceiro incluído, a complexidade e os níveis de realidade; essa relação é comumente chamada de lógica ternária.

O terceiro incluído representa a zona de não resistência construída a partir da interação entre o fluxo de informação dos níveis de realidade e o fluxo de consciência dos níveis de percepção, contribuindo para a facilitação de mediações e para a construção de conceitos. Dessa forma, pretende-se analisar a institucionalidade da OTCA com uma visão mais ampla que a simples constatação de pares binários expostos pela pesquisa linear (PALAVIZINI, 2006 apud FERNANDES NETO, 2010).

A análise, a partir deste fluxo de não resistência, procurando não fazer simples constatações entre dois opostos, é melhor compreendida quando se leva em consideração os diferentes níveis de realidade. Esta

lógica ajuda a entender que existem diversos níveis de concepções de realidade na vida das pessoas e na própria existência do mundo, e que todos eles são igualmente válidos e devem ser considerados numa análise transdisciplinar, sendo algo que vai muito além da análise que pressupõe como verdadeira a existência de apenas um nível de realidade (NICOLESCU, 1999).

Por complexidade entende-se a necessidade de estudar e analisar os fatos e objetos pretendidos, a partir de uma visão sistêmica e estrutural, explorando os vazios abertos na lógica binária da realidade. Trata-se de uma ampliação da percepção sobre o ambiente, diferente da análise simples ou linear, a complexidade pretende entender a relação entre as partes, implicando na análise de espaços descontínuos onde somente a interação de mais de um nível de realidade pode chegar. O pensamento complexo pode se demonstrar uma poderosa ferramenta disponível ao pesquisador na compreensão da realidade inerente à pesquisa ambiental. O que leva a um entendimento do objeto para além da compreensão racional, englobando os sentimentos e as emoções verdadeiras vivenciadas nos processos (SILVA, 2000).

Além da análise sistêmica e estrutural, a complexidade insere-nos numa perspectiva mais abrangente, onde o paradigma transdisciplinar pretende atuar. De acordo com Silva:

As leis que explicam a complexidade de um determinado nível de realidade não são suficientes ou válidas para um outro nível. O mesmo raciocínio reducionista pode ser aplicado aos níveis da percepção. Sua descontinuidade garante o critério da multireferencialidade. Não é possível reduzir as diferentes percepções a uma única, por mais privilegiada que seja. Essa irredutibilidade e descontinuidade das dimensões é a condição da dialógica transdisciplinar para garantir a complexidade da realidade, existente não só como constructo cognitivo, expressado através da linguagem, mas também como entidade ontológica, existindo à revelia do sujeito. (SILVA, 2012, p. 85).

De acordo com Morin (1977), a necessidade histórica atual é de encontrar um método capaz de detectar as ligações, as articulações, as solidariedades, as implicações, as imbricações, as interdependências e as complexidades entre as partes. Para o autor a complexidade dá-se por meio dessas relações e nuances entre a desordem, a ordem, a

organização e as interações entre essas relações, que se manifestam nos universos físicos, biológicos e antropossociológico.

O desenvolvimento da complexidade, que é oriunda dos estudos dos sistemas naturais, requer simultaneamente uma maior compreensão da riqueza na diversidade e da riqueza na unidade, pois trata de uma relação de várias partes e da inter-relação entre elas e o todo tal como as relações naturais nos meios ecossistêmicos. É graças à complexidade, como uma teoria, que é possível ao cientista conceber uma realidade dos fenômenos em diversas dimensões (SILVA, 2005).

A natureza não é desordem, passividade, meio amorfo: é uma totalidade complexa. O homem não é uma entidade isolada, em relação a essa totalidade complexa: é um sistema aberto, com relação de autonomia/dependência organizadora no seio de um ecossistema. (MORIN, 1973, p.11).

Nicolescu (1999, p. 40) ressalta a ideia de que “o conhecimento do complexo condiciona uma política de civilização”, sendo esta uma das motivações de se ter a análise da institucionalidade da OTCA como uma proposta transdisciplinar, complexa e estruturada em níveis cognitivos a partir da caracterização do território objeto de estudo, da região geográfica e da estrutura organizacional da própria OTCA para melhor entender as intercomunicações desses níveis cognitivos.

É dessa relação complexa que se propõe a construção cognitiva das variáveis a serem estudadas nesse ponto, tentando estabelecer as interdependências e inter-relações fugindo dos antagonismos e focando da correlação entre a episteme, as ontologias e a cognição.

A Agenda Estratégica da OTCA, já propõe uma análise de algumas variáveis de forma transversal o que nos remete a uma complexidade inerente ao trato das políticas ambientais internacionais.

Silva (1998, p. 63) baseado na abordagem cognitiva de Maturana e Varela caracteriza a cognição como

Uma função *biológica* dos sistemas vivos, baseado no paradigma da autopoiesis. Nos fundamentos pedagógicos, apresentamos a cognição como um *processo* resultante da história de mudanças estruturais dos sistemas vivos com o seu ambiente, destacando o papel do amor como a emoção fundadora dos domínios cognitivos e o papel da estética como padrão inerente a todo processo cognitivo. Nos fundamentos epistemológicos, apresentamos a cognição como

uma *episteme* do olhar, do pensar e do explicar do observador sobre o fenômeno. (SILVA, 1998, p. 63).

É a partir dessa abordagem tridimensional, de função biológica, do processo pedagógico e da *episteme* da observação, sintetizando esta relação em representações fractais como o triângulo da curva de Koch; firmando a ideia de interdependência e correlação entre os conceitos-chave é construída as representações e as interações de pertinência, nos níveis cognitivos a seguir.

### **3.3.1 Níveis cognitivos da análise transdisciplinar da institucionalidade da OTCA**

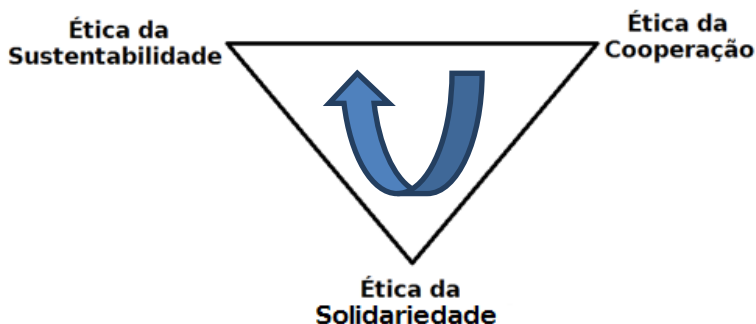
No primeiro capítulo, apresentamos a história das ideias do conceito de desenvolvimento sustentável como sendo a ideia transversal a ser abordada em todos os níveis cognitivos. No segundo capítulo, caracterizamos a complexidade do tema a partir da descrição do território e do ambiente institucional. Agora propomos uma análise das inter-relações que constroem os níveis de cognição pertinentes para essa pesquisa.

As representações desses níveis cognitivos serão dadas sob a forma de fractais, que é a representação geométrica da menor fração de um fenômeno, e que possui diversas dimensões funcionais relacionadas entre si e acopladas ao ambiente (SILVA, 1998).

Desta forma foram estabelecidos os seguintes níveis cognitivos, a partir das abordagens anteriormente discutidas sobre as dimensões do conceito de Desenvolvimento Sustentável e considerando suas implicações para uma transição para uma cultura da sustentabilidade: Nível das Éticas do DS; Nível das Dimensões da Sustentabilidade; Nível das Transversalidades das Rio+20 e o Nível da Teoria de Pertinência das Relações Internacionais.

#### **3.3.1.1 Nível das Éticas**

Figura 2 - Fractal das Éticas da Sustentabilidade



Fonte: Adaptado de Silva (2008b).

O fractal das éticas da sustentabilidade nasce da valorização das emoções verdadeiras ao praticar o conceito do Desenvolvimento Sustentável. Entende-se essas três éticas; da solidariedade, da sustentabilidade e da cooperação (SILVA, 2008b), como fundamentais para se atingir o DS.

A primeira ética é a da solidariedade que propõe a emoção do partilhar e que se deixe um legado para as gerações que virão, como afirma Silva:

A ética de solidariedade com as gerações futuras implica numa solidariedade entre as próprias gerações atuais, de modo a reduzir a indiferença humana, causa maior da degradação da natureza, da violência de nossas sociedades e da dificuldade das pessoas em usufruírem uma melhor qualidade de vida. (SILVA, 2008b, p. 2).

A segunda ética é da sustentabilidade que decorre sobre a cultura de exploração do ambiente em que vivemos, implica numa emergência resultante da interação social com a natureza pressupondo o desenvolvimento de uma consciência ecológica preservando os limites ecológicos e as dimensões organizacionais.

A ética da sustentabilidade implica numa adequação ecológica e cultural da nossa cultura de planejamento e gestão dos territórios, de modo a reduzir a arrogância econômica e a intolerância política, causas maiores da geração e perpetuação dos conflitos ambientais e sociais. (SILVA, 2008b, p. 2).



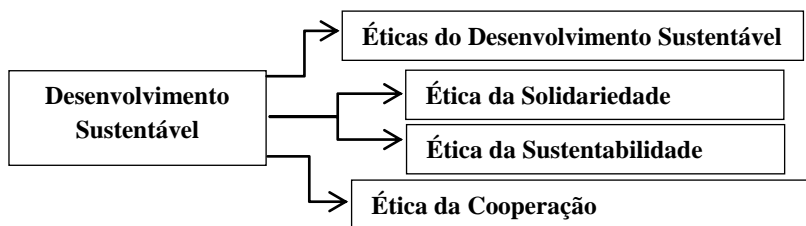
A terceira, e talvez a mais difícil, é a inclusão de todos os agentes interessados no processo de construção do DS, como percorrer o caminho da solidariedade até a sustentabilidade e dar voz a todos em busca da cooperação mútua.

A terceira ética do conceito de DS diz respeito à emoção fundadora deste como fazer, de como trilhar o caminho entre a solidariedade e a sustentabilidade. [...] A cooperação (co-operação) é a ação de operar em conjunto. É a lógica de operação de todos os sistemas naturais sustentáveis. Ela não exclui a competição, mas esta é um comportamento menor e circunstancial, nunca determinante e exclusivo. Esta terceira ética é uma emoção do tipo pedagógica, quando se sente que estamos indo bem, que teremos um bom resultado, mas que estamos num processo, em construção, caminhando e que o futuro não está determinado, apenas almejado e protegido. (SILVA, 2008b, p. 3)

O nível das éticas é a parte inicial para o entendimento do constructo cognitivo de pertinência dessa pesquisa, pois expõe os valores básicos para a compreensão e internalização do conceito de DS.

A partir da associação inicial do conceito-chave de Desenvolvimento Sustentável, com a análise da inter-relação entre as diferentes dimensões no nível das éticas temos a seguinte figura.

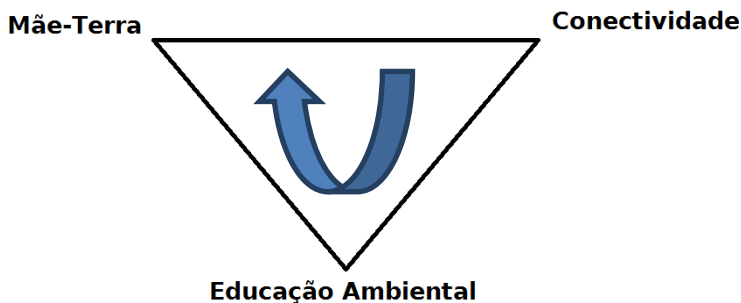
Figura 3 - Relação do conceito de Desenvolvimento Sustentável com o Nível das Éticas



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.3.1.2 Nível das Transversalidades da Rio+20

Figura 4 - Fractal das Transversalidades da Rio+20



Fonte: Adaptado de UFSC (2013).

O fractal das transversalidades nasce a partir de uma análise dos temas cruciais e pertinentes aos documentos principais que emergiram do processo que envolveu a Rio+20, Convenção das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), no Rio de Janeiro em junho de 2012. Os documentos principais que serviram de base para a construção desse fractal são: o documento oficial da CNUDS, *O futuro que queremos*, representando a dimensão política internacional; o documento oficial da Cúpula dos Povos, representando a dimensão política da sociedade civil organizada e o Documento Síntese das Demandas Civilizatórias do Comitê Facilitador da Sociedade Civil Catarinense para a Rio+20, representando os anseios de uma dimensão local (UFSC, 2013).

Com o momento da Rio+20 foi possível acessar o conteúdo mais recente em termos de construção coletivas, acerca da legalidade da temática ambiental.

A partir de então, buscou-se identificar as transversalidades dos documentos produzidos em diversos níveis: local, regional e internacional, encontrando-se as seguintes, em todos os documentos: Conectividade, Mãe-Terra e Educação Ambiental.

Por Conectividade se entende as redes, os diálogos permanentes e os foros de discussões.

A transversalidade da conectividade política diz respeito às formas de diálogos permanentes sobre a implementação do desenvolvimento sustentável nas agendas locais e globais. No documento oficial da ONU é instituído um Fórum de Alto

Nível Político, responsável por acompanhar as atividades do desenvolvimento sustentável. Os comitês estaduais lançaram na Cúpula dos Povos o Fórum dos Povos, uma rede virtual de mobilização de propostas e agendas. Dos resultados do processo do comitê catarinense surgiu a proposta de uma rede de instituições públicas para a sustentabilidade, com a participação de universidades, organizações da sociedade civil, ministério público e cidadãos. (SOUSA, et al, 2012, p. 10; UFSC, 2013).

A transversalidade da Mãe-Terra refere-se ao tratamento direcionado ao planeta a partir de uma consciência ecológica de pertencimento.

Pela primeira vez um documento protocolado pela ONU reconhece a expressão Mãe-Terra, o conceito também está presente nos textos da síntese do comitê catarinense, do documento final da Cúpula dos Povos e na carta dos povos indígenas. A transversalidade identificada é a garantia dos direitos da mãe-terra e de considerá-la como fundadora da vida, devendo a nós zelar pela sua proteção. (SOUSA, et al, 2012, p. 10; UFSC, 2013).

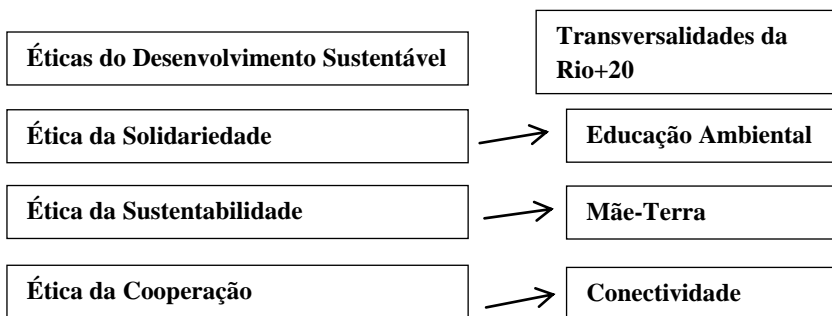
Durante toda a Conferência da Rio +20 e Cúpula dos Povos o tema da educação foi amplamente debatido, desde a educação formal e não-formal até as alternativas e a formação continuada. A própria finalidade da educação foi discutida no seu sentido pedagógico de empoderamento, a educação como ferramenta política de democratização e de cidadania.

A transversalidade da educação é, sem dúvida, a de maior representatividade nas discussões do processo Rio+20 em que o comitê catarinense esteve envolvido. As discussões sobre o modelo educacional, bem como a democratização, estiveram presentes em todos os eventos e documentos. Os resultados indicam a necessidade de um modelo educacional inserido nas realidades locais através de uma Pedagogia do Encantamento, que considere indivíduo como ator no processo de construção do conhecimento e forme cidadãos engajados com a cultura da

sustentabilidade. (SOUSA, et al, 2012, p. 10; UFSC, 2013).

A partir da análise do nível das éticas essenciais ao DS, percebe-se a pertinência desses níveis com as transversalidades da Rio+20, onde cada ética é capaz de dar suporte aos vazios identificados na conferência. Esta conexão é representada na figura a seguir.

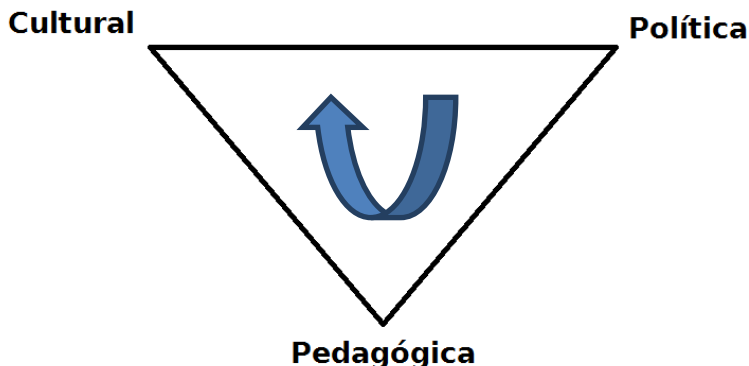
Figura 5 - Relação do Nível das Éticas do Desenvolvimento Sustentável com o Nível das Transversalidades da Rio+20



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.3.1.3 Nível das Dimensões da Sustentabilidade

Figura 6 - Fractal das Dimensões da Sustentabilidade



Fonte: Adaptado de Silva (2006).

No nível das dimensões estabelece-se uma relação entre as estratégias necessárias para se alcançar uma cultura da sustentabilidade, levando em consideração aspectos políticos, pedagógicos e culturais

relevantes para se alcançar os objetivos do Desenvolvimento Sustentável (SILVA, 2006; UFSC, 2013).

Estas três dimensões, por sua vez, dialogam com as três transversalidades da Rio+20 na gestão dos bens comuns, os quais foram identificados anteriormente.

A transversalidade da Mãe-Terra diz respeito a uma estratégia cultural, pois trata das éticas e emoções de determinada comunidade.

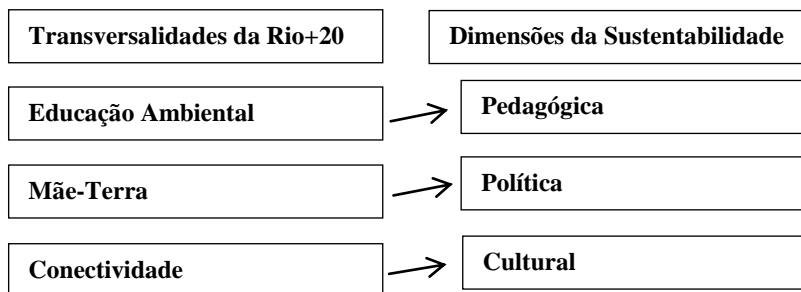
A transversalidade da conectividade política diz respeito a uma estratégia de governança, como forma de estabelecer um diálogo entre os atores a fim de alcançar um modelo de Desenvolvimento Sustentável.

Por fim, a transversalidade da educação diz respeito a uma estratégia pedagógica que objetiva o reencantamento do ser humano com a natureza, valorizando a diálogo de saberes pertinentes para uma relação orgânica com o ambiente natural.

De uma maneira geral, as estratégias das dimensões Política e Pedagógicas se ligam fortemente à Estratégia Cultural como explicita Argemiro Procópio (2005b): “Por cultura se entende igualmente o mundo das representações, dos ritos, dos cenários religiosos, jurídicos e outros; todos cheios de normas e símbolos”.

A pertinência das Dimensões da Sustentabilidade evidencia-se a partir da sua relação com os elementos no nível das Transversalidades da Rio+20. Desta forma, o elemento Educação Ambiental configura-se numa estratégia Pedagógica para a cultura da sustentabilidade, da mesma forma o elemento Mãe-Terra em um estratégia Cultural e a Conectividade humana uma estratégia Política.

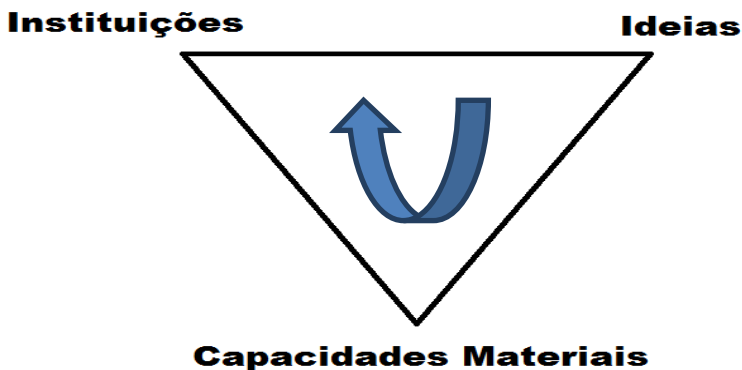
Figura 7 - Relação do Nível das Transversalidades da Rio+20 com o Nível das Dimensões da Sustentabilidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.3.1.4 Nível da Teoria das Relações Internacionais

Figura 8 - Fractal da Teoria Crítica das Relações Internacionais



Fonte: Adaptado de Cox (1986).

No nível da teoria das Relações Internacionais, propõe-se a interação dos níveis anteriores, a partir de uma abordagem crítica pertinente, no caso considera-se as contribuições de Robert Cox e sua análise das inter-relações de forças construídas e apresentadas no artigo *Social Forces States ad World Order* (1986), onde apresenta a estrutura das forças históricas que interagem dialeticamente.

Estas relações não são condicionantes, nem determinantes de ações, mas exercem forças mútuas onde eventualmente pode-se perceber a preponderância de uma sobre a outra. Não obstante, as relações entre ideias, capacidades materiais e instituições são recíprocas e sua compreensão pode influenciar os caminhos de indivíduos e grupos de indivíduos dentro das estruturas históricas a partir de um entendimento de dinamismo entre essas forças.

As capacidades materiais são aquelas produtivas ou destrutivas, em sua forma dinâmica compreende as capacidades tecnológicas e organizacionais, e em sua forma acumulativa compreende a capacidade de usar os recursos através da aplicação tecnológica e transformá-los em produtos. De certa forma a estrutura organizacional também compreende a estrutura educacional e a forma como a tecnologia e o conhecimento são adquiridos e transmitidos. Dessa forma, as capacidades materiais assumem também a característica de recursos humanos necessários para a produção e gestão desses recursos.

Por ideias entendemos a natureza dos significados intersubjetivos e compartilhados das noções de relacionamento social, como hábitos e

expectativas de comportamentos, assim como as imagens coletivas da ordem social compreendidas por diferentes grupos sociais, importantes para entender as relações de forças entre as diferentes compreensões de conceitos como bem social e justiça. A confrontação das diferentes imagens coletivas pode revelar as diferentes opções de caminhos para o desenvolvimento das capacidades materiais e bases institucionais ou mesmo uma alternativa estrutural política ou organizacional.

Por instituições compreendemos a consolidação e perpetuação de uma ordem em particular, refletindo também as forças predominantes de imagens coletivas. As instituições podem ser o palco de materialização das convenções sociais preponderantes como também dos embates entre as diferentes compreensões dos fatos sociais e das estruturas organizacionais.

É importante compreender que na Teoria Crítica estão contidas também o Neorrealismo e o Neoliberalismo, teorias clássicas das Relações Internacionais, principalmente no ponto de vista das contribuições metodológicas relevantes para a estruturação teórica. No entanto, a abordagem da crítica propõe-se à superação dessas outras duas, ao enxergar os problemas da ordem vigente a partir de uma perspectiva histórica de relações sociais num dado espaço-tempo, apresentando possibilidades de transgressão ou mesmo superação da ordem estabelecida.

Considera-se a importância das contribuições de Cox (1986) para esta pesquisa, do ponto de vista meta-teórico, no que tange as questões ontológicas e epistemológicas nas ciências sociais como um todo.

Nesse caso, a teoria Crítica em questão, em muito assemelha-se aos pressupostos da abordagem transdisciplinar que propõe incluir um terceiro elemento para análise dos fatos científicos, da mesma forma que, ao se chocar diferentes elementos emerge um novo, o qual não se tinha clareza ou mesmo conhecimento e pode determinar as condições de emancipação, transgressão, ou superação de uma dada ordem social (COX, 1986).

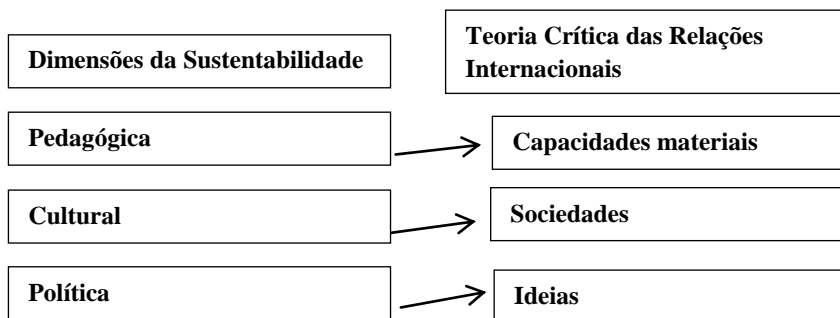
Essa abordagem reflete a necessidade de aprofundar-se na complexidade das relações institucionais e sociais que estão envolvidas na OTCA, de forma que seja possível compreender quais são as possíveis reformas que podem ser implementadas para que a instituição consiga desempenhar com efetividade o seu papel em parceria com as comunidades locais.

Fartas de projetos natimortos, sedentas por imprescindíveis reformas estruturais para eliminar

a tirania da banalização da indiferença, as nações recebem as promessas de segurança, e de democracia como pacote nebuloso de intensões desacompanhadas de ação. (PROCÓPIO 2005a, p. 204).

Nesse sentido, as estratégias representadas no nível das Dimensões da Sustentabilidade indicam o caminho para que as capacidades materiais, as sociedades e as ideias fluam numa direção favorável para se alcançar uma sociedade sustentável.

Figura 9 - Relação do Nível das Dimensões da Sustentabilidade com o Nível da Teoria Crítica das Relações Internacionais



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.3.2 Construção dos dados

A partir da relação entre as dimensões anteriormente apresentadas, propõe-se a relação cognitiva seguinte. Nesta relação identificam-se as variáveis pertinentes para a análise da institucionalidade da OTCA, a partir de uma perspectiva transdisciplinar do Desenvolvimento Sustentável.

Essas variáveis podem ser entendidas também como parte integrante dos temas transversais tratados na Agenda Estratégica da OTCA e portanto vamos tratá-las nesse projeto como temas cruciais para o Desenvolvimento Sustentável regional, foco da organização aqui estudada.



Quadro 2 - Abordagem Transdisciplinar da institucionalidade do Tratado de Cooperação Amazônica

| <b>Abordagem transdisciplinar da institucionalidade do Tratado de Cooperação Amazônica</b> |  |                                      |                                    |                                      |                                 |
|--|--|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Meta-princípio</b>  | <b>Éticas do Desenvolvimento Sustentável</b> | <b>Dimensões da sustentabilidade</b> | <b>Transversalidades da Rio+20</b> | <b>Teoria Crítica de pertinência</b> | <b>Variáveis</b>                |
| <b>Desenvolvimento Sustentável</b>   | Cooperação                                   | Cultural                             | Mãe-Terra                          | Sociedades                           | Florestas                       |
|  |  |                                      |                                    |                                      | Água                            |
|  |  |                                      |                                    |                                      | Biodiversidade                  |
|  |  |                                      |                                    |                                      | Cultura indígena                |
|  | Sustentabilidade                             | Política                             | Conectividade                      | Ideias                               | Cooperação                      |
|  |  |                                      |                                    |                                      | Autonomia                       |
|  |  |                                      |                                    |                                      | Governança participativa        |
|  |  |                                      |                                    |                                      | Legalidade                      |
|  | Solidariedade                                | Pedagógica                           | Educação Ambiental                 | Capacidades materiais                | Educação ambiental              |
|  |  |                                      |                                    |                                      | Pesquisa e desenvolvimento      |
|  |  |                                      |                                    |                                      | Compartilhamento de informações |
|  |  |                                      |                                    |                                      |                                 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

As variáveis “florestas”, “água” e “biodiversidade” aparecem na agenda estratégica como subtemas da área de conservação, proteção e aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis. Em “florestas” entendem-se todos os temas relacionados a flora e a conservação da unidade florestal. Em “águas” compreendem-se todos os temas relacionados aos recursos hídricos e em “biodiversidade” depreendem-se todos os temas relacionados a unidade biológica da fauna e flora amazônica.

“Cultura tradicional” aparece em diversos momentos como subtema da área de Assuntos Indígenas.

“Cooperação” é um tema transversal em todas as áreas para o desenvolvimento das ações, perpassando todos os temas e subtemas e envolve diretamente a participação de todos os atores envolvidos.

A “autonomia” da instituição, a “governança participativa” e a “legalidade” das ações institucionais estão diretamente ligadas com o tema do fortalecimento institucional, financeiro e jurídico e compreende o principal foco desta pesquisa principalmente no que se refere à participação popular da sociedade civil na formulação e implementação de políticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável regional da Amazônia.

“Educação ambiental” é um tema que não aparece diretamente nos temas principais, mas está bastante ligado com a perpetuação do conhecimento e no estabelecimento de condições para a reaproximação do homem com a natureza, transmitindo as informações necessárias para promover essa aproximação e oferecer as populações amazônicas condições para o desenvolvimento pleno.

“Pesquisa e desenvolvimento” é um tema transversal que compreende temas de pesquisa e recursos de ciência e tecnologia em conservação e uso sustentável dos recursos naturais, proteção das culturas tradicionais dos povos indígenas, eficiência e eficácia em intervenções na saúde, infraestrutura, turismo, fortalecimento institucional e a emergência de novos temas, como energia e mudanças climáticas.

O “compartilhamento de informações” compreende um importante processo para o desenvolvimento das atividades e para o fortalecimento institucional, bem como a avaliação dos resultados e a ampliação dos mecanismos de governança institucional internacional para a organização (OTCA, 2010).

Este conjunto de variáveis será analisado a seguir de acordo com a sua ocorrência, entendida como pesquisa de relevância dos documentos oficiais da organização de maneira que se averigüe a

transversalidade dos temas nos diferentes níveis de institucionalidade da organização.

É importante frisar que a variável de maior pertinência para o estudo em questão consiste na “governança participativa” como sendo o elemento que permita à OTCA conseguir desempenhar suas atividades plenas, aproximando os atores sociais da tomada de decisão.

### 3.3.2.1 Abordagem transdisciplinar da OTCA

No quadro 3 a seguir, apresentamos a pesquisa de relevância dos temas crucias para o Desenvolvimento Sustentável, considerando a construção cognitiva apresentada anteriormente.

Neste momento, serão analisados os documentos das instâncias superiores da OTCA, constituindo o próprio TCA, o Protocolo de Emenda, Acordo de Sede, atas das Reuniões de Presidentes e das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores.

Quadro 3 - Transversalidades das Instâncias Superiores da OTCA

| <b>Transversalidades das instâncias Superiores da OTCA</b> |            |                            |                       |                               |           |            |                             |           |            |           |          |           |            |             |           |          |           |
|--|------------|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------|------------|-----------------------------|-----------|------------|-----------|----------|-----------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|
| <b>Variáveis</b>   | <b>TCA</b> | <b>Protocolo de Emenda</b> | <b>Acordo de Sede</b> | <b>Reunião de Presidentes</b> |           |            | <b>Reunião de Ministros</b> |           |            |           |          |           |            |             |           |          |           |
|  |            |                            |                       | <b>I</b>                      | <b>II</b> | <b>III</b> | <b>I</b>                    | <b>II</b> | <b>III</b> | <b>IV</b> | <b>V</b> | <b>VI</b> | <b>VII</b> | <b>VIII</b> | <b>IX</b> | <b>X</b> | <b>XI</b> |
| <b>Florestas</b>   | X          | -                          | -                     | X                             | X         | X          | X                           | -         | X          | -         | X        | X         | X          | X           | X         | -        | X         |
| <b>Água</b>  | X          | -                          | -                     | X                             | X         | X          | X                           | X         | X          | -         | X        | -         | X          | X           | X         | X        | -         |
| <b>Biodiversidade</b>                                      | X          | -                          | -                     | X                             | X         | X          | X                           | -         | X          | -         | X        | X         | X          | X           | X         | -        | X         |
| <b>Cultura Indígena</b>                                    | X          | -                          | -                     | X                             | X         | X          | X                           | -         | X          | X         | X        | X         | -          | X           | -         | X        | X         |
| <b>Cooperação</b>  | X          | X                          | X                     | X                             | X         | X          | X                           | X         | X          | X         | X        | X         | X          | X           | X         | X        | X         |
| <b>Autonomia</b>   | -          | X                          | X                     | X                             | X         | X          | -                           | -         | X          | X         | X        | X         | X          | X           | X         | X        | X         |
| <b>Governança participativa</b>                            | -          | -                          | -                     | -                             | -         | -          | -                           | -         | -          | -         | -        | -         | -          | -           | -         | -        | -         |
| <b>Legalidade</b>  | X          | X                          | X                     | X                             | X         | X          | X                           | X         | X          | X         | X        | X         | X          | X           | X         | X        | X         |
| <b>Educação ambiental</b>                                  | X          | -                          | -                     | -                             | X         | X          | -                           | -         | X          | X         | X        | X         | -          | X           | -         | X        | X         |
| <b>Pesquisa e desenvolvimento</b>                          | X          | -                          | -                     | X                             | X         | X          | X                           | X         | X          | X         | X        | X         | -          | X           | X         | X        | X         |
| <b>Compartilhamento de Informações</b>                     | X          | X                          | X                     | X                             | X         | X          | X                           | X         | X          | X         | X        | X         | X          | X           | -         | X        | X         |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Durante a II Reunião de Presidentes, já se observa a preocupação de alguns países a respeito da participação de comunidades indígenas e de integração dessas populações aos mecanismos e objetivos, da OTCA considerando a complexidade que envolve a diversidade cultural e indígena e suas contribuições para a conservação e preservação da natureza.

A exemplo da III Reunião de Presidentes onde alega no parágrafo 3 ponto 3 a importância de fortalecer mecanismos institucionais sobre os povos indígenas para ações conjuntas. Outro ponto abordado foi a Criação da Agenda Estratégica da OTCA onde deveriam ser mencionados tais mecanismos.

Por ocasião da III reunião de ministro, destacou-se a criação da Comissão Especial de Assuntos Indígenas onde suas responsabilidades consistem essencialmente em,

[...] conseguir a participação efetiva dos povos indígenas da Amazônia de cada país em todas as fases da caracterização dos assuntos indígenas e em qualquer tipo de projeto que os afete ou inclua-os; promover a inclusão dos conhecimentos das populações indígenas nos programas de desenvolvimento regional. (Tradução nossa).

Esta participação, por mais que seja estimulada limita-se à consulta das populações, não constitui uma governança na qual essas populações teriam influência decisória quanto aos projetos e sua aplicabilidade para seu autodesenvolvimento.

Reconhecem também a importância da Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ) e propõem a criação de um Programa interuniversitário de Cooperação Amazônica (PROGRAMAZ), elementos importantes que aproximam a academia do processo de decisão, por meio da intervenção científica.

Na V Reunião de Ministro, destacam-se a criação da Comissão Especial de Educação Amazônica (CEEDA) onde a valorização dos povos, e de sua cultura tradicional representam vital importância para um diálogo de saberes, essencial para a justa conservação dos recursos amazônicos em acordo com as culturas dos povos que ali residem.

Verifica-se que à medida em que o TCA desenvolvendo-se, no decorrer da história, também vão sendo criadas as Comissões e Coordenações tornando as Reuniões de Ministro mais robustas, com a recorrência mais efetiva dos temas, assim como o sucessivo progresso em decorrência de temas e conceitos internacionais como a própria

Educação Ambiente, termo que só vem aparecer efetivamente com a VI Reunião de Ministros.

Na VII Reunião de Ministros, muitos assuntos e temas cruciais foram reduzidos, enquanto preponderou a aprovação das resoluções referentes ao funcionamento da OTCA, assim como encaminhamentos de foros de discussão internacionais importantes, como a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável de 2002 (CNUDS Rio+10), a Reunião Ministerial de Países Megadiversos Afins e o Fórum Mundial da Água.

Durante a VIII Reunião de Ministros, destaca-se a aprovação do Plano Estratégico 2004-2012, o qual revelou um pequeno problema relacionado ao governo da Venezuela, em relação a programas direcionados aos povos indígenas que dispõem de mecanismos constitucionais garantindo sua efetiva participação na tomada de decisão que envolve os espaços no entorno das comunidades.

A Declaração de Manaus, resultado dessa VII Reunião de Ministros, demonstra seu diferencial em relação a suas antecessoras, apresentando robustez de conteúdo, demonstrando entre outros aspectos, mecanismos formais de relacionamento com outras instituições e organizações

No marco do TCA ocorreu a IX Reunião de Ministros, é perceptível o avanço na linguagem a partir da percepção do conceito de cidadania ambiental, com a participação da Secretária Rosalía Arteaga, e seus laços com o Desenvolvimento Sustentável, trazendo à tona a necessidade de maior autonomia para minimizar efeitos da burocracia excessiva, bem como a amplitude da relação do bioma amazônico com os demais biomas de contato direto.

Na X Reunião de Ministros, em seu parágrafo 5, ressalta-se a importância de maior participação, a partir da ampliação da aproximação dos territórios amazônicos. Foi também durante essa reunião a aprovação a Agenda Estratégica que serve de base para esta pesquisa, na medida que apresenta as variáveis a serem pesquisadas nos documentos institucionais, considerando a transversalidade dos temas para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Continental.

Durante a XI Reunião de Ministros, também por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS Rio+20), aparece pela primeira vez, no ponto terceiro, a necessidade de aproximação das autoridades com as comunidades e povos amazônicos, a fim de esclarecer demandas dessas populações.

Priorizar, no âmbito das iniciativas de cooperação entre os Países Membros, ações que aproximem a OTCA, conjuntamente com as autoridades nacionais e locais, das populações que vivem na região amazônica, visando facilitar o processo de identificação de demandas locais para projetos de cooperação regional. (XI Reunião de Ministros de Relações Exteriores da OTCA, 2011. p. 2).

Não obstante, tal iniciativa não representa avanços do ponto de vista da governança participativa pois considera tal participação apenas como um mecanismo de consulta e não de empoderamento das comunidades.

De forma que, ao analisar a ocorrência dos temas cruciais para o desenvolvimento sustentável nas Instâncias Superiores da OTCA, verifica-se rapidamente uma carência do elemento governança participativa, apesar de em raros momentos serem mencionadas as necessidades de colaboração e consulta às populações indígenas, e a necessidade de maior clareza das demandas populacionais em geral, surgidas a partir da aprovação da Agenda Estratégica em 2010.

As questões referentes a legalidade, autonomia e cooperação representam as principais preocupações desses primeiros 30 anos de TCA, uma preocupação forte com um ponto de vista estritamente político e ideológico.

Ainda assim, é possível identificar esforços do ponto de vista sociocultural sobre a preocupação com a conservação e preservação dos recursos naturais, da biodiversidade e da cultura tradicional, bem como avanços no compartilhamento de informações na perspectiva pedagógica e de ampliação das capacidades materiais e de recursos humanos, para a correta intervenção na transição para uma cultura da sustentabilidade.

Nesses pontos, verifica-se a continuidade de alguns projetos e programas de monitoramento que se desenvolveram ao longo da consolidação da organização.

No próximo quadro, o mesmo método de investigação será utilizado para verificar a ocorrência dos mesmos temas transversais. Desta vez serão analisados os documentos constitutivos das Comissões Especiais, a fim de verificar a transversalidade dos temas e como eles são tratados e distribuídos de acordo com as competências das Comissões. Da mesma forma serão verificadas as atas das reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica.

Quadro 4 - Transversalidades das Comissões Especiais e Conselho de Cooperação Amazônica

| Transversalidades das Comissões Especiais e Conselho de Cooperação Amazônica |                                  |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |      |     |                     |       |       |       |        |         |
|--|----------------------------------|----|-----|----|---|----|-----|------|----|---|----|-----|------|-----|---------------------|-------|-------|-------|--------|---------|
| Variáveis  | Conselho de Cooperação Amazônica |    |     |    |   |    |     |      |    |   |    |     |      |     | Comissões Especiais |       |       |       |        |         |
|  | I                                | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | XIII | XIV | CECTA               | CESAM | CEMAA | CEAIA | CETURA | CETICAM |
| Florestas  | X                                | -  | X   | -  | - | X  | -   | X    | X  | X | X  | X   | X    | -   | -                   | -     | X     | X     | X      | X       |
| Água   | X                                | -  | X   | X  | - | -  | X   | X    | -  | - | X  | -   | -    | -   | -                   | -     | X     | X     | X      | X       |
| Biodiversidade   | -                                | -  | -   | -  | - | -  | -   | X    | X  | - | -  | X   | -    | -   | -                   | -     | X     | X     | -      | -       |
| Cultura indígena   | X                                | -  | X   | X  | - | -  | X   | -    | -  | - | -  | -   | -    | X   | -                   | -     | -     | X     | X      | X       |
| Cooperação   | X                                | X  | X   | X  | X | X  | X   | X    | X  | X | X  | X   | X    | X   | X                   | X     | X     | X     | X      | X       |
| Autonomia  | X                                | -  | X   | X  | X | X  | X   | X    | X  | X | X  | X   | X    | X   | X                   | X     | X     | X     | X      | X       |
| Governança participativa   | -                                | -  | -   | -  | - | -  | -   | -    | -  | - | -  | -   | -    | -   | -                   | -     | -     | -     | -      | -       |
| Legalidade   | X                                | X  | X   | X  | X | X  | X   | X    | X  | X | X  | X   | X    | X   | X                   | X     | X     | X     | X      | X       |
| Educação Ambiental   | -                                | -  | X   | X  | X | X  | X   | X    | -  | - | -  | -   | X    | -   | -                   | -     | -     | X     | X      | -       |
| Pesquisa e desenvolvimento   | X                                | -  | X   | X  | - | X  | -   | X    | X  | X | X  | X   | -    | -   | X                   | X     | X     | X     | X      | X       |
| Compartilhamento de informação   | X                                | X  | X   | X  | X | X  | X   | X    | X  | X | X  | X   | X    | X   | X                   | X     | X     | X     | X      | X       |

Fonte: Elaborado pelo autor.



A partir da análise das Atas das Reuniões do Conselho de Cooperação Amazônico, evidenciam-se as preocupações políticas e institucionais, relacionadas à autonomia, legalidade das ações, mecanismos de financiamento e principalmente à cooperação e ao compartilhamento de informações, necessário para o amplo desenvolvimento da OTCA.

À medida em que as reuniões são realizadas, e são criadas as Comissões Especiais, bem como a consolidação da SP da OTCA, os demais temas são desenvolvidos também na agenda do Conselho de Cooperação Amazônica, não obstante as dimensões políticas institucionais permanecem sendo o foco dessa instância que é composta por integrantes de alto nível diplomático e político dos países-membros.

Da mesma forma, foram analisadas Resoluções que constituem as Comissões Especiais da Amazônia. Nesse sentido, as primeiras Comissões – CECTA, CESAM – dispõem de uma resolução mais simples, para sua implementação, à medida em que a organização é consolidada, é possível verificar o reflexo das preocupações dos governantes na ampliação dos temas que deverão ser abordados pelas Comissões.

Apesar dos esforços em trazer as transversalidades dos temas propostos pelas agendas da OTCA, o tema da governança participativa não aparece em nenhum momento, sendo eventualmente mencionada a necessidade de consultas ou de aproximação da participação social na elaboração e projetos que as beneficiem.

A única Comissão que em sua constituição é previsto efetivamente a participação das comunidades no processo político é a Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia (CEAIA), que dispõe em seus pontos “d” e “e” de previsões para a participação das comunidades indígenas:

- d - Alcançar a participação efetiva dos povos indígenas de todos os países amazônicos, em todas as fases de caracterização de Assuntos indígenas; planejamento de ações para o desenvolvimento normal e a execução de qualquer programa que os afete ou inclua;
- e - Promover programas de desenvolvimento que considerem as verdadeiras aspirações e necessidades dos povos indígenas da Amazônia e incentivar políticas que garantam a participação direta desses povos na orientação dos programas.

(III Reunião de Ministros de Relações Exteriores, 1989, tradução nossa).

Não obstante, a previsão da participação não demonstra um mecanismo eficiente para o empoderamento dessas populações e comunidades, de forma que não se realiza efetivamente uma governança participativa com o apoio delas.

A necessidade de construir mecanismos efetivos, onde as considerações e interesses dessas populações sejam salvaguardados, requer maior disposição dos governos em facilitar essa aproximação, assim como reflete uma abordagem mais holística e complexa, tal como a realidade amazônica é de fato.

No primeiro nível das éticas, é perceptível no decorrer dos documentos analisados a aproximação e a identificação desses valores essenciais para a condução desse processo político.

A cooperação como instrumento de fato, a solidariedade entre os governos e o objetivo da sustentabilidade podem ser identificados como uma constante nos níveis superiores de discussão política.

No nível das Transversalidades, os elementos educação ambiental e conectividade são instrumentos que são discutidos com maior ênfase, à medida em que se consolidam os mecanismos institucionais da organização, e com o desenvolvimento das atividades identificam-se novas áreas de atuação, por meio da organização.

O elemento Mãe-Terra não é expressamente mencionado nos textos, mas se percebem várias aproximações em relação às necessidades e ao cuidado com o planeta. É perceptível também o cuidado com a cultura tradicional, principalmente indígena e da valorização desses conhecimentos e de um diálogo de saberes a fim de aprimorar a compreensão sobre o universo indígena e contribuir de forma mais efetiva com sua conservação e preservação.

No nível das Dimensões da Sustentabilidade, o elemento político é evidentemente a preocupação constante no relacionamento dos governos, por meio da OTCA, a consolidação institucional bem como os mecanismos de legitimidade, jurídicos e financeiros são objetos constantes de discussões no âmbito organizacional.

O elemento cultural é pertinente pela aproximação e respeito à diversidade de povos, a preocupação com a preservação da cultura local e de valorização da cultura indígena também é uma preocupação constante.

Já o elemento pedagógico, tem sua importância destacada a partir da consolidação dos mecanismos institucionais, com o crescimento de áreas de compartilhamento de informações, pesquisa e desenvolvimento.

Surge então, a necessidade de buscar uma formação adequada para o entendimento da realidade amazônica e também de compreensão dessa realidade, no sentido de buscar uma educação ambiental.

Do ponto de vista da dimensão da Teoria das Relações Internacionais, a organização e as discussões políticas que se evidenciam no seu interior, buscam uma evolução constante, do ponto de vista das ideias e da instituição, dos mecanismos de diálogo entre os governos, no sentido de buscar objetivos comuns dentro de uma organização estruturada que seja entendida como a materialização desses objetivos e valores compartilhados.

As capacidades materiais e de recursos humanos necessários para o desenvolvimento regional são amplamente discutidas, do ponto de vista dos projetos realizados, do compartilhamento de informações, da pesquisa e desenvolvimento tecnológico e em infraestrutura. Nesse sentido, as Comissões Especiais e as Coordenação têm importante papel para o desenvolvimento dos diversos temas ambientais, com a devida competência.

Apesar da evolução e consolidação dos mecanismos institucionais da OTCA ao longo dos últimos 35 anos, a organização desenvolve-se, no sentido restrito do intergovernamentalismo liberal, onde a influência dos Estados por meio de seus governos é preponderante (ANTIQUERA, 2006; COSTA, 2010).

A atuação brasileira, também tem destaque, e nos termos de uma intervenção continuada e preponderante de caráter intergovernamental e político-ideológico Costa ressalta,

Entre os anos de 2007 e 2008, vários comunicados foram enviados pelo MRE, Divisão de América do Sul, à Secretaria Permanente da organização, com observações de mudanças sobre documentos diversos como memorandos, comunicações, Projetos ou Acordos envolvendo a OTCA. Geralmente eram supressões de expressões em temas sensíveis e que diziam respeito ao controle e soberania da Amazônia. Dentre estes, podemos destacar supressões como: “bem público regional”, “comunidade global”, “mitigação da mudança do clima”, dentre outros. Em alguns comunicados, o MRE reitera que o assunto em

pauta é de alçada exclusiva das relações bilaterais ou então de órgão do governo brasileiro, sem necessidade de tratamento especial pela OTCA. (COSTA, 2010, p. 195).

Considerando a análise das tabelas é visível que muito ainda precisa ser feito no campo das políticas ambientais para a Amazônia. É preciso refletir sobre as dimensões das políticas internacionais e sua incorporação nas agendas locais, aproximar a vontade política das demandas sociais, trazendo mais rigor científico para os debates.

Slaughter (2004, p. 4) destaca a limitação atual do *hard power* dos Estados e a transformação ocorrida no cenário internacional em virtude da globalização e da interdependência, nesse sentido a persuasão e a informação tornaram-se instrumentos vitais para a cooperação nos mais diversos setores, assim como nos temas da sustentabilidade do meio ambiente, bem como dos conflitos ambientais.

Essa cooperação envolve muitos campos da política ambiental, incluindo proteção da atmosfera, das águas, dos oceanos, luta contra o desmatamento e desertificação, conservação da biodiversidade, gestão de biotecnologias e dos resíduos e produtos tóxicos, além da garantia de saúde e qualidade de vida para as populações.

Buscar a comunhão entre a ciência e a tomada de decisão parece ser um caminho a ser seguido, como está sendo no âmbito da OTCA. Não obstante, a aproximação da academia da decisão política também reflete anseios por uma maior participação social, de forma a facilitar as intervenções de maneira mais eficaz.

Uma visão mais liberal das relações internacionais ressalta a importância da governança em rede e o grande benefício com a descentralização das funções sem distanciar as atividades governamentais e a participação do Estado, tal como ressalta Slaughter:

Redes de funcionários específicas dos governos nacionais - desde reguladores ambientais à juízes constitucionais - podem ancorar redes mais amplas de atores não-estatais que perseguem agendas globais de vários tipos, mantendo um caráter governamental distinto e responsabilidades específicas do governo para seus eleitores. (SLAUGHTER, 2004, p. 33, tradução nossa).

De forma que a atual política ambientalista internacional para a Amazônia, não possui o suporte e as caracterizações locais específicas e necessárias para o desenvolvimento justo e equitativo, sendo a

degradação do meio ambiente, resultado das atividades econômicas, sociais e políticas, o principal foco das relações diplomáticas em torno do tema (LE PRESTRE, 2000, p. 24).

Espinóla e Okamura (2008) consideram a OTCA como um marco formal para a ampliação e integração política entre os países-membros, de forma a consolidar mecanismos de cooperação e desenvolvimento dos recursos regionais e salvaguardar a soberania dos Estados.

Serrano (2006) destaca o compromisso dos países-membros em proteger e a lutar contra a pobreza, oferecer a melhoria da qualidade de vida aos povos da região e a promover o desenvolvimento por meio do Desenvolvimento Sustentável e sustentado, visando o equilíbrio dos ecossistemas vitais para toda humanidade.

A interdependência entre os Estados da bacia amazônica e o interesse comum na preservação do ecossistema atenuam os pressupostos do egoísmo e refletem um aumento das relações transnacionais, intergovernamentais e transgovernamentais a fim de solucionar problemas que transcendem as esferas do poder e das questões militares. A ação dos Estados em torno da OTCA facilita a conexão entre a política doméstica dos Estados e a política internacional (KEOHANE, 1984).

Considerando a necessidade de aprofundamento da gestão e o aprofundamento da OTCA na região, Serrano (2006) reitera a importância de reativação do Parlamento Amazônico, para melhor integrar os signatários no plano político e em relação ao plano de ação institucional, bem como a criação de mecanismos financeiros e a ampliação da participação de outros atores regionais e locais, no desenvolvimento dessas ações.

Um exemplo da expansão desses mecanismos, acontece em 25 de julho de 2005, quando foi firmado um convênio de assistência técnica entre a OTCA e o BID, para execução do Projeto de Fortalecimento da Gestão Regional Conjunta para Aproveitamento Sustentável da Biodiversidade Amazônica, culminando na realização de estudos sobre os riscos para a biodiversidade decorrentes da construção de infraestrutura na região amazônica (VERDUM, 2007).

Uma outra amostra desse potencial foi o período de ação de 2005-2006, onde a OTCA pode demonstrar sua capacidade de gerir os recursos financeiros e aproveitá-los no desenvolvimento de políticas e programas sociais, econômicos, culturais e ambientais na bacia amazônica.

Outro ponto a favor da instituição é destacado por Espínola e Okamura, pois trata da experiência dos países membros em matéria de integração como descreve a seguir:

Todos os países amazônicos participam de organismos políticos e econômicos regionais e mundiais, sendo muito significativo para os objetivos de integração amazônica, posto que as nações que integram a bacia do Amazonas já possuem larga experiência no sentido de harmonizar interesses coletivos, o que facilitará os próximos passos no âmbito da OTCA. (ESPÍNOLA, 2007, p. 5).

A prosperidade da região e a gestão correta dos recursos podem definir o desenvolvimento de todos os países, especialmente aqueles que têm a Amazônia como maior parte de seus territórios. Nesse sentido a OTCA é uma ótima ferramenta na integração regional e a sua consolidação representa um grande marco na integração sub-regional sul-americana (ARAGON, 2002).

A grandiosidade do projeto caracteriza-se não somente pela extensão do território, mas pela grande potencialidade em recursos naturais, biodiversidade, jazidas naturais, capacidade hidrelétrica e reservas de água doce (ESPÍNOLA, 2007, p. 7).

A organização também constitui um importante instrumento para o desenvolvimento da consciência pan-amazônica, e nesse ponto a instituição tem promovido a ampliação do conceito de cidadania ambiental, diretamente ligado à consciência do cidadão como parte integrante dessa região que deve ser preservada, tal como a construção de um sentimento de pertencimento no Estado-nação, a OTCA procura de forma análoga, porém em ambiente supranacional, a construção dessa “nacionalidade amazônica”, promovendo a interação dos povos locais e a própria preservação cultural frente ao globalismo, com um processo inverso de regionalismo.

Isto posto, são perceptíveis os fatores que levam ao fortalecimento e a convergência de interesses, bem como evidencia inúmeras compatibilidades para a cooperação entre os países e o desenvolvimento institucional que vem repercutindo em temas ambientais, de preservação e conservação da Amazônia.

No entanto, quando se trata da participação da sociedade, de mecanismos de governança, por onde possam ser assimilados políticas internacionais eficientes em consonância com os interesses de demandas

locais, a organização deixa a desejar, apresentando oportunidades de participação social apenas quando se tratando do tema de comunidades indígenas.

Nesse sentido, alguns autores destacam a fragilidade da organização quanto a busca de um Desenvolvimento Sustentável efetivo.

[...] apesar de tentar traduzir a ideia de um Pacto Amazônico, constituiu tão-somente um marco institucional e referencial muito frágil de “governança” dos países amazônicos, diante da gigantesca tarefa de fundar as bases de um desenvolvimento regional integrado, com crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental que possibilitasse integração física e administração de problemas comuns, objetivos obviamente ainda não alcançados e de remota consecução. (MONTEIRO, 2008, p. 11).

A implementação de mecanismos efetivos de governança participativa podem não só ser um opção para a institucionalidade e legalidade da OTCA, atingindo e articulando-se mais eficazmente com as populações amazônicas, mas pode também contribuir com o desenvolvimento dos outros temas cruciais tratados no âmbito da organização

Isto posto, os temas relacionados à governança e à participação social, por meio de mecanismos de governança serão apresentados de forma mais ampla no próximo capítulo, ressaltando a sua importância para o empoderamento das pessoas no processo democrático e de consolidação de uma pauta ambiental apropriada para a região amazônica.





## 4 SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA

Este capítulo versará sobre o tema da governança. Em decorrência da análise dos documentos oficiais da OTCA, o tema demonstrou-se incipiente, revelando uma carência institucional quanto ao assunto e, conseqüentemente, um vazio de legitimidade por parte daqueles que compõem o território do escopo de atuação da organização internacional.

No intuito de aprofundar as discussões acerca do tema, a fim de contribuir com o desenvolvimento institucional da organização, bem como a ampliação dos mecanismos de participação e legitimidade das ações, este capítulo será apresentado em cinco momentos distintos.

No primeiro momento, discorrerá sobre a evolução do conceito de governança em sua forma mais ampla, bem como suas peculiaridades e distinções de outros conceitos.

Posteriormente, abordará o tema da governança internacional do meio ambiente, de forma a focar o conceito anteriormente discutido no tema relevante desta pesquisa, versando aspectos do regime ambiental internacional, os atores e as organizações internacionais.

No terceiro momento, será considerado o conceito de Governança dos Bens Comuns, amplamente discutido por Elinor Ostrom, prêmio Nobel de economia, para em seguida justificar a ampliação dos atores pertinentes nesse processo por meio da governança participativa.

Isto posto, será apresentado brevemente o Modelo de Governança da Água e do Território (GATS), como uma tecnologia social desenvolvida na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio do GTHidro para os fins da governança e empoderamento social.

Pretende-se ao final deste capítulo, ter uma construção do conceito de governança que culmina em uma tecnologia social própria para o empoderamento das comunidades, que possa servir como uma alternativa para os vazios de governança que apareceram durante a análise dos documentos oficiais da OTCA.

### 4.1 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO CONCEITO DE GOVERNANÇA

A fim de esclarecer o uso do conceito de governança e detalhar algumas de suas características, este ponto discutirá sua origem histórica e política.

Com o tempo, o conceito de governança foi ganhando destaque em diversas disciplinas devido às mudanças estruturais políticas,

econômicas e sociais; da mesma forma diversos autores debruçaram-se sobre o tema, levando a uma gama de acepções sobre o termo.

O uso indiscriminado e a falta de uma definição precisa esvaziaram o conceito, relegando seu uso apenas em perspectivas teóricas, esvaziando o sentido prático para análises sociais (GONÇALVES, 2005).

Nesse sentido, cabe resgatar a evolução desse conceito, para entender a forma como ele se emprega e sua utilidade para o estudo em questão, contribuindo com o desenvolvimento e a evolução da organização internacional aqui estudada.

De acordo com FERNANDES NETO (2010), a origem do conceito de governança remonta à Grécia antiga e foi utilizado por Platão para descrever um modo de governar os cidadãos. No entanto, foi na palavra latina *gubernatio* que ganhou significação, relacionando-se ao governo e difundindo-se pelas ciências sociais. (BLANCO, 2006; SATHLER, 2008).

Ainda de acordo com FERNANDES NETO (2010) e BALDÉ (2001), esse entendimento da palavra governança relacionada a governo sofreu uma constante evolução na história; fazem um registro histórico que remonta na era moderna, 1471, mas foi no século XIX que o conceito ganhou relevante espaço nas ciências sociais.

Entre os séculos XIX e XX, o contexto histórico remontava a um programa liberal fomentado pelos Estados do centro, que enfrentavam ameaças de uma classe subversiva da ordem. Nesse momento de ampliação da democracia, acreditava-se que o sufrágio universal seria suficiente para criar um sentimento de pertencimento nos pobres, diminuindo, assim, as exigências para com o governo (WALLERSTEIN, 2002).

Em 1970, ganhou sua versão empreendedora, relacionado à governança cooperativa como um dispositivo de coordenação interna. Já na década de 1980, em ampla expansão da globalização, o termo foi vulgarizado, relacionado a boa administração pública em organizações internacionais, nos moldes ideológicos do neoliberalismo amplamente difundido na época (BALDÉ, 2001; FERNANDES NETO, 2010).

Nessa mesma época, os Estados eram entes pouco confiáveis, opressores e nesse mesmo contexto, surgiram movimentos sociais que não aceitaram mais as imposições do governo, de forma que a organização dos grupos sociais foi a grande novidade, os quais passaram a assumir funções que outrora pertenciam ao Estado, para suprir as carências que foram relegadas devido a demasiada atenção na segurança

estatal. Foi o primeiro momento que se percebeu uma retratação nas estruturas do Estado (WALLERSTEIN, 2002).

No início da era da globalização, a revolução da informática também trouxe um acelerado processo de comunicação e fluxo de informações que, de certa forma, diminuiu os monopólios do Estado sobre a sociedade (CASTELLS, 2007; WALLERSTEIN, 2002).

Nesse caso, os processos de democratização também ganharam amplitude, juntamente com a expansão da era informacional, no entanto, não eram apenas questões de segurança que levavam à democratização, mas também aos levantes sociais, e suas implicações para a vida política dos Estados:

A democratização não é mera questão de multiplicidade de partidos, sufrágio universal e eleições livres. Democratização é questão de igual acesso as verdadeiras decisões políticas e a um padrão de vida e a uma seguridade social razoáveis. A democracia não pode coexistir com uma grande polarização socioeconômica, nem no plano nacional, nem no plano mundial. (WALLERSTEIN, 2002, p. 249).

O impacto dessas transformações na ordem internacional acentuou-se na medida em que o conceito robusteceu-se.

Na década de 1990, o termo ganha definição mais precisa com a Instituição da Comissão sobre a Governança Mundial, logo após a Eco-92 (BALDÉ, 2001; FERNANDES NETO, 2010; GONÇALVES, 2005). Em 1992, o Banco Mundial também publicou o documento *Governance and Development*, onde de acordo com DINIZ (1995) trazia a governança como um poder de governo ou, mais precisamente, como a forma pela qual o governo exerce seu poder na administração dos recursos sociais e econômicos, visando o desenvolvimento e considerando as capacidades de planejar, formular e implementar políticas públicas.

Ainda de acordo com o autor, essa percepção deslocou o foco das ações do Estado, até então estritamente econômicas, para uma visão mais ampla, envolvendo dimensões sociais e políticas da gestão pública, bem como trazendo a necessidade de diálogo com a sociedade, para melhor desempenhar suas funções políticas.

De acordo com o estudo *Governança Global e Cultura da Paz*, elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados:

O termo “governança” é relativamente novo e merece definição: “trata-se da totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problema comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.” (REINER, 2000, p. 8).

Com a ampliação das pressões sociais sobre a administração pública e a propagação dos princípios da democracia para uma participação mais efetiva nas decisões políticas, gerou-se também diversas pressões a nível internacional no sentido de pressões sobre a ordem internacional, o sistema de Estados soberanos e a forma como os governos atuam em relação aos seus cidadãos (VELASCO E CRUZ, 2004; WALLERSTEIN, 2002).

Com efeito, faz-se mister entender o que é essa ordem internacional onde se manifestam os interesses dos Estados e consequentemente de seus cidadãos.

Hedley Bull (2002) traz-nos um amplo estudo a respeito da ordem. Em sua perspectiva, um conjunto de coisas que possuem relação entre si com determinada estrutura pode ser entendido como uma relação de ordem que, na vida social, pode ser compreendida como uma estrutura de conduta promovendo valores em um arranjo social.

De acordo com o autor (2002, p. 13), por ordem internacional se entende: “um padrão de atividades que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional”; e por ordem mundial (Ibid., p. 26): “os padrões ou disposições da atividade humana que sustenta os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto”.

Sebastião Velasco e Cruz (2004) faz uma interessante reflexão:

A expressão “ordem internacional”, por sua vez, denota uma propriedade emergente de um sistema político cujo atributo genérico é, exatamente, não se enquadrar estruturado em termos de relações de autoridade. Tendo emergido dos cataclismos sociopolíticos que comoveram a Europa nos séculos XVI e XVII, o sistema internacional

moderno fundamenta-se no mútuo reconhecimento de suas unidades como formalmente iguais, enquanto Estados soberanos. Vale dizer, entidades políticas que reivindicam o monopólio da violência física legítima no interior de seus respectivos territórios, afastada, *de jure e de facto*, a obediência a qualquer poder que as transcenda. Na inter-relação entre estas unidades, emerge o que chamamos de “ordem internacional”. (VELASCO E CRUZ, 2004, p. 196-197).

Entendendo-se o que é a ordem internacional e sua consolidação no Sistema de Estados, verifica-se uma certa ligação e, ao mesmo tempo, uma contradição com a evolução e consolidação do conceito de democracia. Nesse momento, a consolidação da democracia tornou-se objetivo e princípio no cenário da ordem internacional para preservar a autonomia e soberania dos Estados (VELASCO E CRUZ, 2004)

Não obstante, o mesmo processo de globalização (CASTELLS, 2007) que disseminou o conceito de democracia no sistema internacional também se revelou favorável à expansão dos interesses dos cidadãos. Nesse sentido, nenhuma representação da ordem internacional, ainda que esquemática, seria aceitável se não reservasse o devido lugar a atores não-estatais: organizações intergovernamentais, empresas multinacionais, associações civis de alcance internacional (ONGs), igrejas, redes de partidos e movimentos políticos, organizações criminais de variada índole. (VELASCO E CRUZ, 2004, p. 204).

A ampliação da atuação desses atores no cenário internacional remonta a ideia de diminuição da atuação do Estado Nacional e conseqüentemente sua fragmentação, carecendo de legitimidade (VELASCO E CRUZ, 2004; WALLERSTEIN, 2002).

É perceptível que a ordem internacional evolui com demasiada rapidez, onde num primeiro impulso globalizante de democracia para assegurar tal ordem, já se demonstrou superado em questão de décadas, devendo agora se atentar a garantia dos direitos básicos de seus cidadãos e direcionando as ações, não mais para satisfazer as necessidades de um Estado soberano onde os indivíduos são apenas súditos, mas para atender as demandas dos seres humanos.

É compreensível, então, quando VELASCO E CRUZ (2004) alude ao estabelecimento de uma nova ordem internacional, onde as aspirações dos povos como atores internacionais devam ser observadas com maior afinco, baseado na expansão da democracia e no princípio da

autodeterminação dos povos, bem como fundamenta o direito ao desenvolvimento.

O declínio do Estado nacional também figuraria uma fragilidade da democracia, estimulada pela própria contradição entre os Estados soberanos atuantes na ordem internacional e aumentando-o em demasia da agenda dos Estados, com efeito, processos econômicos, sociais e ambientais de natureza transnacionais que se ampliam com o fenômeno da globalização e ressalta as relações de simetria que deveriam existir entre os *decision makers* e os cidadãos (CASTELLS, 2007; VELASCO E CRUZ, 2004).

Para reverter essa fragilidade ARCHIBUGI, HELD e KÖHLER (1998) passaram a estudar e evoluir o conceito de democracia cosmopolita, de forma a associar uma alternativa para a ampla participação social demandada pelos cidadãos dos Estados democráticos.

Nesse contexto, a formação de redes cívicas globais pode ser uma contribuição na redução das assimetrias associadas aos efeitos da governança global, associando movimentos transnacionais e ONGs, a fim de ampliar a representação da sociedade civil global (KALDOR, 2000; VELASCO E CRUZ, 2004).

Essa saída é apresentada da mesma forma como a democracia clássica esprou-se no estabelecimento da ordem internacional atual, a ideia de autonomia democrática apregoada pela democracia cosmopolita se disseminaria por adesão voluntária, e os demais Estados buscariam ingressar nessa nova ordem buscando a legitimidade de seus cidadãos, organizações sociais e corporações, mantendo os atributos da soberania, tal como nos explicita VELASCO E CRUZ (2004, p. 225),

A soberania é um atributo da lei democrática fundamental; em seus quadros, associações de diversos tipos – Estados, cidades, corporações – podem exercer o autogoverno. Fica, dessa forma, aberta a possibilidade da retomada de uma intensa democracia participativa no nível local, em complemento ao sistema representativo de ordem global. (VELASCO E CRUZ, 2004, p. 225).

A viabilidade dessa alternativa é verificada na possibilidade de resolução dos problemas reais no cenário internacional, explicitamente de legitimidade do Estado-nação, diante do crescimento de organizações e movimentos transnacionais, do povo enquanto uma coletividade estruturada por laços de solidariedade e pertencimento, e que compreende seu papel político e seu espaço de atuação.

Ainda em processo de formação, essa sociedade civil tenderia a desempenhar funções análogas as suas congêneres domésticas, como

elemento de intermediação entre Estado e grupos sociais, terreno privilegiado para a constituição de identidades coletivas, espaço no qual se produz o reconhecimento social de novos problemas e se difundem ideias de como enfrentá-los. (VELASCO E CRUZ, 2004, p. 208).

Essa reflexão acerca da democracia e sua evolução no contexto da globalização nos aproxima, mais uma vez, da definição de governança e para isso vamos recorrer às reflexões de James N. Rosenau (2000), a partir da distinção entre governança de governo:

Governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências [...] governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. (ROSENAU, 2000, p. 15-16).

Na intenção de complementar essa definição e evitar que se incorra em erros acerca das expressões de Rosenau (2000), cabe destacar que a “governança sem governo” não implica no fim do Estado tal como o conhecemos hoje, mas tão somente ressalta sua insuficiência em suprir as demandas de infraestrutura, serviços sociais mínimos e no próprio estabelecimento da ordem, ressaltando a necessidade de descentralização dos processos deliberativos (GONÇALVES, 2005; SLAUGHTER, 2004).

Não obstante, Anne-Marie Sluaghter (2004) destaca a fragilidade do Estado nesse contexto de ampliação das ações dos movimentos sociais, ONGs e outros atores não-estatais, e sua importância na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a autora defende uma nova ordem baseada no Estado desagregado, atuando por meio de redes transgovernamentais, beneficiando a atuação

dos Estados pela flexibilidade e descentralização dos atores não-estatais (GONÇALVES, 2005).

Essa flexibilidade não pressupõe a ausência de um governo central que defina funções e políticas, mas tão somente de uma autoridade centralizada ou mesmo supranacional (GONÇALVES, 2005; ROSENAU, 2000). Nesse sentido, BRIGAGÃO e RODRIGUES (1998) ressaltam as atividades de diplomacia, negociação, mecanismos de solução de controvérsia e de confiança mútua como meios disponíveis para uma Governança Global, percebendo nesse contexto a governança como meio e processo para a produção de resultados eficazes.

A partir desse entendimento retomamos o conceito elaborado pela Comissão sobre Governança Global:

Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns [...] governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições [...] no plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência. (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

O conceito da Comissão sobre Governança Global é bastante amplo e traduz o senso comum de “boa governança” sob a luz do qual se deve ampliar os mecanismos e processos que legitimam as ações Estatais em uma nova ordem global e de uma nova era da informação, permitindo a interação de diversos atores que influenciam efetivamente as políticas dos Estados em nível nacional e internacional.



## 4.2 GOVERNANÇA INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Com efeito, a evolução das interações dos Estados no Sistema de Estados, onde estabelece-se uma ordem internacional, requer mecanismos e processos que permitam sua interação.

Entendendo esse processo que levou a ascensão do tema da Governança, agora será discutido o tema mais específico da Governança Ambiental como a área de interesse principal para esta pesquisa.

Pode-se entender a Governança Ambiental como “o conjunto de acordos, convênios e normas internacionais, os quais visam articular uma proposta de política ambiental global”, conforme aponta Mota et al. (2008).

Esse entendimento sobre o que vem a ser a governança ambiental remete à necessidade de estudar-se todos esses acordos, normas e convênios e tratam do tema ambiental em diversos níveis de discussão política. Esta análise foi realizada no primeiro capítulo, portanto nesse momento vamos nos ater aos elementos que se destacam a partir dessa análise, de pertinência para o estudo em questão.

Mota et al. (2008, p. 19) ressalta que a análise desses acordos e tratados resultam em três aspectos principais: *a*) cenários e alertas cada vez mais lúgubres – o primeiro relatório ao Clube de Roma, *The Limits to Growth*; *b*) propostas de políticas públicas crescentemente sofisticadas e abrangentes; e *c*) tomadas de decisões de políticas públicas em nível planetário muito aquém das propostas e acordos firmados e do enfrentamento das tendências degradantes do meio ambiente e mais recentemente do clima.

A apreciação desses aspectos, levando em consideração sua relevância para a implementação de mecanismos de governança efetivos, ressaltam a insuficiência do estágio atual com que a governança ambiental vem se consolidando no cenário internacional.

De fato, a ascensão dos temas ambientais na pauta das agendas internacionais ressalta o tema da governança na mesma medida em que se desenvolvem as análises ambientais (MATSUNAGA, 2009).

Nesse sentido, a governança ambiental, assim como a importância das instituições internacionais e demais atores, pode ser compreendida em quatro estágios: 1) identificação de problemas, checagem de fatos e estabelecimento de agendas; 2) negociação, barganhas e acordos sobre quais ações tomar; 3) adoção de transparência dos processos de cooperação internacional e aquisição de uma visão para além dos interesses racionais e de poder formal; e 4)

implementação, monitoramento, expansão, avaliação e fortalecimento. (HASS, 2006; SPETH, 2006).

Dessa forma, a governança pode efetivamente contribuir para o desenvolvimento de normas e regras por meio do compartilhamento e difusão do conhecimento, desde que seja tratada com a devida transparência dos processos de cooperação e que a atuação dos atores internacionais transcenda os interesses racionais e de poder (MATSUNAGA, 2009).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, a questão da governança ambiental não deve ser tratada como um tema específico que merece uma instituição própria e centralizadora de tais temas, mas sim por um agrupamento de instituições que possa, cada um em sua especificidade, contribuir com os temas ambientais de forma a aumentar a eficiência e eficácia dos acordos já existentes, melhorar a transparência entre as instituições e fomentar a cooperação de modo a evitar a sobreposição ou fragmentação institucional em função de retrabalhos (BIERMANN et al., 2008; IVANOVA, 2007; VON MOLTKE, 2005).

De fato, o debate sobre a Governança Global seguiu em diversos temas específicos, de tal forma a alcançar os temas ambientais. Esse debate acerca da especificidade da Governança Ambiental Global seguiu-se com o aumento da especialização de instituições e agências internacionais, bem como o fortalecimento dos regimes ambientais internacionais e da cooperação entre os atores internacionais estatais e não-estatais (BIERMANN, 2004).

Isso posto, a importância da governança ambiental global cresceu consideravelmente, destacando a ampliação da atuação da sociedade civil como um ator organizado e de relevância no cenário internacional. Considerando a importância das contribuições dos atores não-estatais e da sociedade civil para a governança ambiental, Fernandes Neto (2010) traz-nos uma reflexão acerca da abordagem específica sobre a governança ambiental.

A importância do tema tem se diversificado em diversas disciplinas como Administração, Ciências Políticas, Economia e Relações Internacionais, entre outras, principalmente a partir do direcionamento recente do domínio da coisa privada para a esfera pública, e as implicações decorrentes da globalização e do desenvolvimento sustentável (CALAME, 2004; FERNANDES NETO, 2010; PAYE, 2005).

O fenômeno da globalização proporcionou o advento de uma abordagem econômica fundamentada sobre os mecanismos de intercâmbio e coalizões entre os atores e orientadas pelas escolhas racionais dos indivíduos e seu comportamento estratégico. O paradigma do desenvolvimento sustentável, por sua vez, deu origem a uma abordagem sociopolítica da governança. (FERNANDES NETO, 2010, p. 28).

A abordagem sociopolítica a qual o autor se refere, legitima o desenvolvimento de identidades coletivas, cidadania, comportamentos e coesão social, considerando os modos adequados de intervenção a serem implantados, favorecendo o aprendizado coletivo (BALDÉ, 2001; FERNANDES NETO, 2010; SILVA, 2006).

Dessa forma, a abordagem sociopolítica da governança ambiental estaria direcionada para questões como: seguridade da sustentabilidade nas ações no nível local, compreensão da complexidade da tomada de decisão e a consideração das dinâmicas envolvidas, de forma que se busque o aperfeiçoamento das estruturas governamentais, a redução dos conflitos de competência institucional e o acesso das comunidades aos recursos necessários para garantir um processo cooperativo sustentável (FERNANDES NETO, 2010).

Considerando esses aspectos referentes a uma abordagem sociopolítica para a governança ambiental, esta demonstraria o seu potencial e efetividade de transformações em direção a uma cultura da sustentabilidade (FERNANDES NETO, 2010), atuando como um catalisador de ações positivas na direção de políticas ambientais mais acordadas com os anseios dos atores sociais pertinentes (CAPRA, 2005).

Assim, uma abordagem para a governança ambiental precisa, efetivamente, examinar várias dimensões do desenvolvimento sustentável, considerando as contribuições das pessoas e das comunidades em diversos níveis de discussão para a implementação de políticas sustentáveis eficazes.

#### 4.3 GOVERNANÇA DOS BENS COMUNS

Para compreender melhor a governança ambiental, a partir da perspectiva sociopolítica, é necessário reservar um espaço para uma breve discussão acerca do conceito de Governança dos Bens Comuns, e dos arranjos institucionais acerca de um governança mais efetiva para

tais bens que não seja privada ou estatizada; perspectiva desenvolvida por Ostrom (1990).

De acordo com a autora, existe uma relação entre determinados bens, sejam naturais ou construídos pelo homem - tais como água, ar, florestas e até mesmo cidades - e a sociedade, relação esta legítima, independentemente de qualquer condição cidadã, pois são considerados suas importâncias para a comunidade (OSTROM, 1990).

Desta forma, os bens comuns, considerados de domínio público, devem ser protegidos pelo Estado com todos os recursos, para garantir seu uso sustentável pelo povo, mesmo em condições privadas, o proprietário ainda assim constitui parte do povo ao qual o bem comum deve ser devidamente preservado e utilizado. A partir dessa percepção, pressupõe-se o imperativo da participação social na gestão desses bens (CALAME, 2004; FERNANDES NETO, 2010; OSTROM, 1990; SANTOS SILVA, 2010).

A abordagem da governança dos bens, presume três características principais: 1) os direitos da propriedade privada preconizados por Ronald Coase (1960), em seu artigo *The problem of social cost*; 2) a tragédia dos bens comuns, baseada nas reflexões de Garret Hardim (1968), em seu artigo *The tragedy of Commons*; e 3) o Dilema do Prisioneiro na perspectiva de Ostrom, Gardner e Walker (1994).

COASE (1960) demonstra que em situação de riscos ambientais, a relação entre os agentes – contaminador e contaminado – pode ser vantajosa para a utilização eficiente dos recursos, onde exista clareza quanto as definições dos direitos de propriedade, ou seja os direitos de uso de determinado recurso ambiental – bem comum. Dessa forma, a autorregulação dar-se-ia de forma espontânea, onde os agentes – por meio do mercado – encarregar-se-iam das ações e negociações necessárias para a manutenção do nível social ótimo da atividade econômica.

Não obstante, a abordagem do autor também considera o Dilema do Prisioneiro em suas análises, quando destaca as vantagens da cooperação para manutenção e conservação do recurso de uso comum, caracterizadas e legitimadas pelo acordo que delimita o nível social ótimo de utilização desses recursos, bem como as desvantagens quando da traição do acordo e exploração inapropriada do recurso comum, considerando que, a qualquer momento, um dos agentes racionalmente pode escolher obter maiores lucros em um espaço de tempo menor.

Para Hardim (1968), em um ambiente de recursos coletivos, a lógica racional dos benefícios individuais e da externalização dos custos

para o coletivo, de forma agregada, conduziria inevitavelmente para o esgotamento de tal recurso. Para evitar tal tragédia, o autor ressalta a possibilidade de promoção de uma gestão racional – hoje entendida como sustentável – por parte de uma ação intervencionista do Estado ou pela privatização e gestão descentralizada do mercado.

Nesse sentido, ressalta Ostrom (1990) que a parábola da tragédia dos bens comuns, preconizada por Hardim, pode ser facilmente questionada, considerando que existem inúmeros casos de gestão de bens comuns em algumas comunidades. Essa perspectiva, resvala na observância de que tal parábola refere-se a bens de acesso livre e, portanto, não configuram um bem comum o qual é compartilhado socialmente por um grupo de pessoas.

Para Ostrom (1994), O Dilema do Prisioneiro, considerado por Coase (1960) e acentuado por Hardim (1968), dá-se em decorrência da falta de mecanismos de comunicação que possibilitem uma interação e um espaço para o diálogo entre os agentes que fazem uso do bem comum. Nesse caso, para evitar a racionalidade individual que leva um comportamento não cooperativo é necessário estabelecer esses canais, uma opção é através de instituições endógenas que reflitam a realidade e consigam manter um espaço de diálogo com convergência de linguagem e aproximação entre os agentes sociais.

Isto posto, Ostrom (1990) considera a seguinte classificação para os bens:

- a) Bens de fácil exclusão e alta rivalidade, que é objeto da propriedade privada;
- b) Bens de difícil exclusão e baixa rivalidade, objeto do interesse público;
- c) Bens de fácil exclusão e baixa rivalidade, denominados *toll goods*;
- d) Bens de difícil exclusão e alta rivalidade, representados pelos recursos comuns ou *common pool resources* (CPRs).

Pode-se considerar, portanto, os bens comuns como um conjunto desses recursos comuns, acessados por mais de um indivíduo e cujo consumo pode reduzir a disponibilidade para os demais. Desta forma, o uso desses recursos deve ser cuidadoso, para possibilitar uma exploração sustentável dos mesmos (OSTROM, 1990).

É sobre esses bens que trata esta pesquisa, ao considerar a extensão e complexidade da região Amazônica e das populações e

instituições em suas diversas formas como atores sociais pertinentes nos processos de gestão desses recursos providos pela natureza.

Nesse contexto, tratando a Amazônia como um bem comum, é que a ideia de governança se manifesta como uma oportunidade para uma nova prática da gestão social.

A organização e cooperação entre os indivíduos e instituições que compartilham o uso dos recursos comuns, e que estão empenhados em agir em prol da sustentabilidade, poderá viabilizar uma mudança para uma cultura da sustentabilidade (OSTROM, 1990; SILVA, 2006).

#### 4.4 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

As discussões acerca da governança participativa pressupõem o que foi estabelecido como uma crise de legitimidade. Esta situação advém da dualidade entre a ordem internacional e sua sociedade anárquica, e da ampliação da democracia no contexto de expansão dessa teoria ao redor do mundo.

Faz-se necessário discutir como atender as expectativas dos atores não-estatais que passam a se manifestarem fortemente, baseados nos princípios da democracia, no cenário internacional, notadamente a sociedade civil.

A legitimidade das ações estatais podem ser entendidas em duas esferas, a institucional-legal e sociológica, bem como ser compreendida no contexto democrático de representação ou participação (CRANTSCHANINOV, 2010; LÜCHMANN, 2006). Na esfera institucional-legal, a legitimidade ocorre quando da representação, mais precisamente, pelo reconhecimento jurídico do Estado conferido ao representante (LÜCHMANN, 2006). Do ponto de vista sociológico, a legitimidade é mais difícil de se definir, pressupondo que seja igualmente difícil de definir em que medida tal representação compartilha dos mesmos interesses que os seus representados.

Talvez, nesse ponto, se caracterize a maior das crises da legitimidade, a dos valores e da ética que se manifestam no ambiente político institucional, descaracterizando as demandas públicas em prol de benefícios individuais, quando na verdade deveria existir uma convergência entre os interesses dos governantes e da sociedade (DOWNS, 1999; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b).

Nesse sentido, torna-se inevitável questionar a legitimidade, a partir do modelo democrático adotado amplamente pelos Estados democráticos, que consiste na democracia representativa. Neste modelo,

a legitimidade reside nos mecanismos eleitorais instituídos e consolidados pelo próprio Estado ao longo da história (BEVIR, 2011).

A essência da participação pressupõe uma transição para o modelo democrático participativo, onde já não existem contornos de representação e poder, bem como não existe a necessidade de tal legitimação, pois o próprio cidadão é responsável pela sustentação das suas demandas. No entanto, mesmo em tal contexto, é necessária uma representação que garanta a ampliação do diálogo com outras instituições e setores da sociedade, interessados em temas comuns, tais como: educação, saúde, direitos humanos e meio ambiente. Tal representação não se confunde com aquela da democracia representativa, esta necessária para garantir o efetivo mínimo de comprometimento. Compreendendo que não é possível para todos os membros de dada sociedade participarem efetivamente em todos os momentos, para isso são instituídos o que convém chamar de mediadores (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a).

Não obstante, como enfatiza Lüchmann (2006), a sobrevivência e perpetuação de um modelo de participação, em muitos momentos, dão-se por meio de mecanismos de representação. Young (2006) ressalta:

A representação é necessária porque a rede da vida social moderna frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições. Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos. (YOUNG, 2006, p. 144).

Tal constatação se firma em pressupostos físicos de espaço-tempo, porém não descaracterizam ou deslegitimam a participação, apenas destacam a relevância de uma organização mais eficiente para sociedade. Nesse sentido, a totalidade de uma dada sociedade manifesta-se representativamente por meio da sociedade civil organizada.

Essa representação só será legítima do ponto de vista da participação se ficar estabelecida uma relação mútua do ponto de vista do poder. O povo é representado diante do poder, assim como o poder é acessível pelo povo, caracterizado pela nomeação do representante que deverá estar sinergicamente alinhado com os interesses dos seus

representados, privilegiando o elemento sociológico da representação (CRANTSCHANINOV, 2010; LAMOUNIER, 2005).

Dentro da abordagem da teoria democrática, vemos necessária uma abordagem anti-hegemônica, a qual ressalta a democracia participativa e deliberativa. Tal abordagem caracteriza uma resposta à teoria liberal da democracia, disseminada historicamente no contexto da ordem internacional, a partir do fenômeno da globalização e que logo tornou-se insuficiente diante das demandas de sociedades plurinacionais e complexas (CRANTSCHANINOV, 2010).

Dessa forma, o critério e princípio da liberdade se fazem muito mais eloquente considerando a autodeterminação dos povos, mesmo que estes sejam minorias dentro de uma determinada sociedade, as suas liberdades individuais não poderiam ser sobrepujadas pela vontade da maioria (CONSTANT, 1985; CRANTSCHANINOV, 2010; VELASCO E CRUZ, 2004;).

Os sentimentos de pertencimento comum a uma comunidade passam a ser manifestados na busca de consagração dos direitos à liberdade, verificando-se uma associação legítima baseada na liberdade coletiva e ao sacrifício pelo bem comum. Essa percepção aproxima-se dos princípios antigos de liberdade, diferentemente do atual baseado na liberdade individual (CONSTANT, 1985).

Essas associações configurariam organizações da sociedade civil organizadas necessárias para evitar a voz democrática da maioria, legítima perante o governo, com mais força que a sociedade em si. Ressalta-se, portanto, não só o direito à liberdade, mas o direito à associação como forma de garantir voz às minorias (TOCQUEVILLE, 1835).

A liberdade de associação é, portanto, inerente à democracia participativa e na busca coletiva de soluções, considerando que os esforços associativos não cessam com a eleição do mediador, mas garantem também a fiscalização de seus atos e a legitimação dos mesmos a partir das deliberações baseadas no consenso.

Isso posto, surgem as teorias de democracia participativa, afim de minimizar as distorções entre a sociedade civil e os seus representantes na busca de uma sociedade autorrepresentativa. Nesse sentido, um governo realmente democrático é aquele constituído por instituições estruturadas em processos coletivos de discussão, deliberação e fiscalização dos atos públicos por meio de mecanismos de *accountability*.

Fung (2004) propõe modelos baseados na democracia deliberativa, sugerindo a organização da sociedade em minipúblicos



para a deliberação de assuntos pertinentes aos cidadãos e cuja responsabilidade originalmente pertencia ao Estado. Essa associação pressupõe o engajamento cívico que deveria ser constatado nos representantes da democracia representativa.

Os minipúblicos, portanto, teriam a função básica de proporcionar um espaço educativo e de deliberação pública, proporcionando autonomia e informações ao cidadão para uma tomada de decisão mais qualificada. Tal característica pode estabelecer um minipúblico como um conselho consultivo participativo, de adesão voluntária, o qual se relaciona com o governo interessado em elaborar políticas mais eficientes para a comunidade. Essa relação facilita o processo de *accountability* e fiscalização das ações do governo, cujos resultados podem influenciar na elaboração e implementação de políticas públicas.

No entanto, para garantir tal eficiência, faz-se necessária a delimitação dos temas para discussão, de forma que os diálogos abordem temas relevantes para a vida social dos membros do minipúblico.

Além da relevância dos temas, deve-se atentar para o amplo direito de manifestação de opinião de todos os cidadãos que compõe a associação, possibilitando além de contribuições diversas, a própria educação civil, garantindo o empoderamento dos cidadãos individualmente e coletivamente, fornecendo contribuições inestimáveis para a gestão democrática (CRANTSCHANINOV, 2010; FUNG, 2004;).

Tocqueville (1835) também destaca tais contribuições da diversidade de opiniões para o processo democrático, ressaltando que quanto mais um indivíduo participa e interessa-se pelos assuntos políticos e públicos, torna-se mais capacitado para fazê-lo, facilitando um processo autossustentável (CRANTSCHANINOV, 2010).

Garantir a autossustentabilidade do sistema pressupõe a valorização de instituições e indivíduos como interdependentes no processo político, para isso, depende fortemente da educação civil de seus membros. A educação civil, no entanto, só ocorre mediante a participação e requer canais políticos abertos e acessíveis a todos como pressuposto de um sistema participativo (CRANTSCHANINOV, 2010). A consolidação da democracia ocorreria com a ampliação do debate político em diversos temas e níveis, do local ao global (PATEMAN, 1992).

A ampliação dos debates políticos para os diversos níveis destaca a insuficiência e desconhecimento do Estado sobre tais pontos por

estarem mais próximos da realidade das sociedade, pontos estes, que ganham força no cenário político e passam a se tornar demandas no agendamento político dos Estados.

Contudo, Boaventura de Souza Santos (2002) destaca a ascensão de um nova gramática política, reconhecendo a pluralidade humana como uma possível ruptura das tradições representativas, no entanto, ressalva que o processo de participação vulnerável às cooptações políticas articuladas pela elite e por grupos de pressões, muitas vezes, são organizados pelo próprio governo.

Isto posto, acreditamos ser necessário o cuidado com o estabelecimento dos mecanismos de participação, além de garantir os processos éticos necessários para a gestão do bem público, que envolve a coletividade e que pressupõe o uso comum.

#### 4.5 GATS – MODELO DE GOVERNANÇA DA ÁGUA E DO TERRITÓRIO PARA SUSTENTABILIDADE

A partir desse contexto, de ascensão do tema da governança, dos atores pertinentes, tanto a nível local como global, que se faz necessário promover a aproximação e a inserção desses atores nos processos de governança.

Diante da evolução do quadro de degradação ambiental vivenciados em diversos lugares ao redor do mundo, Silva (2006) propõe um modelo de governança para auxiliar a construção de leituras complexas de crises, com a finalidade de buscar respostas inovadoras e perenes para todos os atores envolvidos.

A abordagem preconizada por Silva (2006), Palavizini (2006) e Fernandes Neto (2010) contextualiza a existência de diferentes realidades, estabelecendo estratégias para a solução de problemas, baseadas nas lacunas identificadas na gestão dos bens comuns, a qual os autores chamaram de “vazios” cultural, pedagógico e político.

O vazio cultural está nas dificuldades de entendimento entre o saber técnico e o das comunidades, onde a atuação técnica, apesar de incorporar valores sustentáveis, não está comprometida com a dimensão civilizatória de passado, presente e futuro de um território que constitui a pertinência das comunidades (FERNANDES NETO, 2010; MATULJA, 2009; SILVA, 2006). O vazio pedagógico está nas dificuldades de comunicação. Trata-se de uma visão cognitiva do processo de participação social, sujeito a metodologias, teorias e epistememes comprometidas com uma perspectiva humanista e humanizadora. Por fim, o vazio político reside nos obstáculos à

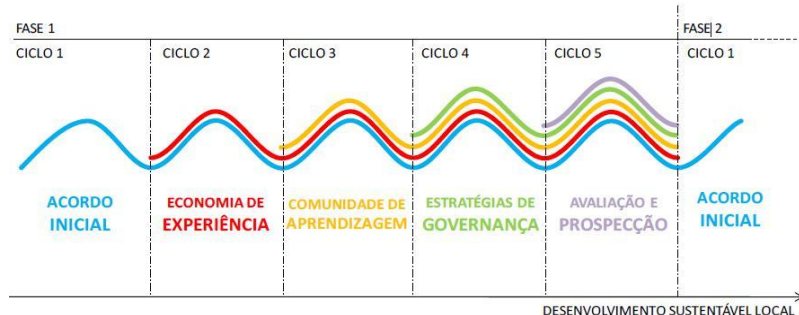
implementação de uma efetiva gestão dos bens comuns. Estas dificuldades residem no espírito competitivo, na exclusão de conhecimentos e na imobilização dos contraditórios (FERNANDES NETO, 2010; SILVA, 2006).

A ideia de governança consolida-se como uma resposta mediadora para as lacunas existentes. Estas respostas devem partir da própria comunidade como o resultado de um processo de empoderamento, que subsidiará as iniciativas legítimas ampliando a capacidade de soberania e gestão local. A essência desse poder está na transferência de conhecimento para que a comunidade possa atuar de forma qualificada, “agindo com prudência e respeito, e fazendo frente à atual onda avassaladora de homogeneização econômica e cultural” (SILVA, 2006).

Com o intuito de preencher esses vazios, surge o Modelo de Governança da Água e do Território para a Sustentabilidade (GATS), desenvolvido pelo Grupo Transdisciplinar de Governança da Água e do Território (GTHidro), do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A criação e a sistematização deste modelo se deu sobre uma base teórica abrangente de teorias trabalhadas pelo grupo (PALAVIZINI, 2006; RODRIGUES, 2013).

O Modelo GATS é estruturado em cinco ciclos (figura 10) de aprendizagem, baseados em uma estrutura cognitiva de ações coletivas, na qual a comunidade organiza-se e decide aprender um conhecimento novo, seja na forma de um conceito, de uma metodologia ou de uma técnica que se aglutinam num processo contínuo para proporcionar o empoderamento. Os ciclos são representados por ondas que se propagam sinergicamente no tempo (FERNANDES NETO, 2010; SILVA, 2008a).

Figura 10 - Ciclos do Modelo GATS



Fonte: Adaptado de Fernandes Neto (2010).

Como estratégia cultural, o Modelo GATS estabelece os ciclos de *Acordo Inicial* e *Economia de Experiência*. O vazio pedagógico é preenchido no ciclo denominado *Comunidade de Aprendizagem*. Por fim, os ciclos *Estratégias de Governança* e *Avaliação e Prospecção* preenchem o vazio político da sustentabilidade.

**Ciclo 1 - Acordo Inicial.** Tem por objetivo firmar o compromisso de todos os participantes nas três éticas da sustentabilidade, a fim de se operar em conjunto sobre os melhores caminhos a serem trilhados na busca dos objetivos acordados. Neste acordo, é formado o grupo do qual se irá iniciar a construção dos objetivos, metodologias e resultados esperados. Compõem o grupo aqueles atores sociais pertinentes ao grupo de governança e dotados de uma visão da realidade sob a perspectiva da sustentabilidade. Destaca-se a abordagem cooperativa dessas relações entre as pessoas e as instituições.

**Ciclo 2 - Economia de Experiência.** Tem por objetivo reconhecer e valorizar as experiências locais a partir do resgate histórico da comunidade, somando o levantamento das melhores práticas a fim de cooperar para o desenvolvimento local, economizando erros e potencializando iniciativas.

**Ciclo 3 - Comunidade de Aprendizagem.** Busca preencher o vazio pedagógico, é baseado nas seguintes teorias: *Pedagogia da Autonomia*, de Paulo Freire (1996); *Teoria da Autopoiese*, de Maturana e Varela (1980); *Transdisciplinaridade*, de Nicolescu (1999); e as *Estratégias Cooperativas*, de Silva (1998). A Comunidade de Aprendizagem é definida como um grupo de

peças que decide trabalhar pedagogicamente sua autonomia na perspectiva de transformação no ambiente do qual estão inseridos. Trata-se do momento de maior contribuição da diversidade, pois todos estão imersos no aprendizado acerca do tema específico acordado.

**Ciclo 4 - Estratégias de Governança.** Momento no qual se busca contribuir para o preenchimento do vazio político da sustentabilidade. Neste ciclo, o conhecimento construído até então embasa a elaboração de estratégias de ação local, de forma cooperativa entre todos os participantes do processo, incluindo as esferas públicas, privada, sociedade civil organizada, famílias e indivíduos da comunidade. Neste ponto, ocorre o empoderamento da sociedade no tema específico e o produto desta etapa pode vir a constituir também projetos e políticas públicas para a sustentabilidade.

**Ciclo 5 - Avaliação e Prospecção.** O último Ciclo de Aprendizagem se destina a realizar uma avaliação do processo de governança conduzido junto às comunidades envolvidas, durante o desenvolvimento de todos os ciclos, buscando consolidar sua perspectiva de continuidade, mediante a prospecção de novos planos de ação, surgidos a partir das demandas sociais e das estratégias elaboradas. Importante, portanto, perceber que neste momento pode-se reiniciar os Ciclos de Aprendizagem onde novos temas poderão ser objeto do processo de Governança (FERNANDES NETO, 2010; GONÇALVES, 2013; PALAVIZINI, 2006; RODRIGUES, 2013; SILVA, 2008;).

O modelo GATS foi aplicado, ao longo dos anos, em diversos contextos, com diversos exemplos de sucesso no sentido da implementação de uma boa governança. São exemplos temas, como: gestão hídrica (FONSECA, 2008); resíduos sólidos (HOLLANDA, 2009); saneamento (MATULJA, 2009); criação de unidades de conservação (SMITH, 2010); mudanças climáticas (RODRIGUES, 2013) e pagamentos por serviços ambientais (GONÇALVES, 2013).

Também em 2012, por ocasião da realização da Cúpula das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável (CNUDS, Rio+20), o Comitê Facilitador da Sociedade Civil Catarinense para a Rio+20 utilizou o Modelo GATS durante os processos que culminaram com a participação qualificada da sociedade civil do Estado nos eventos da Rio+20 e Cúpula dos Povos (UFSC, 2013).

Por todas as experiências anteriormente citadas que se considera a pertinência do Modelo GATS, com seus diversos níveis e extenso histórico de aplicação, como uma alternativa complementar aos processos de Governança desenvolvidos no âmbito dos bens comuns, tal qual a Amazônia para os povos amazônicos e, portanto, pertinente para os processos que envolvem a elaboração de políticas que promovam o desenvolvimento sustentável nessa região.

## 5 CONCLUSÃO

As discussões sobre o Desenvolvimento Sustentável ganharam corpo à medida em que se consolida uma nova era da informação. A ampliação dos debates acerca da sustentabilidade ganham dimensão transnacional, dele participam cada vez mais atores sociais pertinentes aos processos que envolvem decisões onde eles são diretamente influenciados.

O desdobramento do fenômeno da globalização atrai cada vez mais a participação desses atores não-estatais para dentro do processo de governança, que compreende os ambientes onde são estudadas, formuladas e implementadas políticas públicas.

O metaprincípio do Desenvolvimento Sustentável pressupõe diversos níveis de análise, a fim de compreender a realidade socioambiental em sua complexidade, permitindo, assim, uma descrição realista da realidade dos fenômenos que envolvem o desenvolvimento e a sustentabilidade de sociedades pelo mundo.

Tal constatação desdobra-se em diversas dimensões pertinentes ao processo para o Desenvolvimento Sustentável, de forma que o paradigma ambiental se consolida como uma área transversal à diversas ciências, exigindo uma interação entre diversos conhecimentos produzidos no âmbito das disciplinas, proporcionando o surgimento de novos elementos e condições às percepções acerca do meio ambiente.

A América do Sul, historicamente, tem grande participação na construção e consolidação do debate sobre a sustentabilidade, de forma que buscou desenvolver instituições de pertinência para encarregarem-se de questões ambientais. Nesse quesito, o Brasil é uma referência para as políticas regionais e internacionais, principalmente quando trata-se dos cuidados com a Amazônia.

É visível os esforços realizados pelo Brasil e pelos demais países amazônicos na busca de convergências, harmonizações e consenso acerca de um bem comum como a Amazônia, objeto de disputas históricas, não só entre os que compartilham efetivamente esses bens, como de outros Estados.

Tais esforços foram se traduzindo num regime ambiental próprio nesse contexto regional, onde emergiu o TCA que acompanhou a evolução das discussões e se converteu na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

A OTCA surge, então, como uma resposta institucional para a ampliação desses esforços, na busca de resultados exitosos na cooperação para o Desenvolvimento Sustentável, trazendo para o

cenário internacional uma percepção da transnacionalidade que envolve temas ambientais e a necessidade de uma abordagem conjunta para o desenvolvimento de ações políticas, sociais, econômicas, culturais, pedagógicas e ambientais.

Considerando a análise dos documentos oficiais da organização desenvolvida nesta pesquisa, percebe-se um grande esforço dos países na consolidação de tal organização. Os pilares políticos são os principais elementos historicamente discutidos no seio da organização, na busca de condições favoráveis para a cooperação que envolvam a autonomia institucional necessária para o caminhar da organização.

Nesse sentido, os mecanismos financeiros para o financiamento da organização, bem como a autonomia política das ações institucionais para a elaboração de propostas de políticas, bem como de políticas para o Desenvolvimento Sustentável, tem sido objeto de discussões constantes nas instâncias formais e informais da organização.

Este debate reflete a característica intergovernamentalista, própria de organizações interestatais, onde os governos são os principais atores, com o poder definitivo de decisão. Considerando esses argumentos, reconhece-se o desenvolvimento e consolidação da estrutura institucional ao longo de mais de trinta anos de organização.

No entanto, considerando a evolução da política internacional e dos debates acerca dos temas ambientais, percebe-se que a instituição OTCA, apesar de atender aos requisitos básicos de uma instituição endógena e pertinente para os atores que interagem, faz pouco no sentido de inserção desses atores nos processos que envolvem a tomada de decisão.

A participação desses atores torna-se uma condição essencial para o pleno desenvolvimento, na medida em que a globalização acentuou as demandas de participação e ampliou a atuação desses atores.

As demandas sociais no contexto de uma nova ordem e o crescimento das agendas políticas dos Estados vêm ressaltando a ineficiência dos Estados no cumprimento efetivo de ações para o desenvolvimento, principalmente considerando os requisitos e dimensões necessárias para a sustentabilidade. Os Estados não são os únicos atores internacionais pertinentes ao processo, carecendo de legitimidade de ações. A democracia, a interdependência, a ascensão da opinião pública e das demandas sociais, ressaltam a importância de interação entre os agentes e a estrutura na busca de maior legitimidade.

A exemplo dessa carência está o resultado da análise transdisciplinar dos documentos, onde fica claro que pouco é feito no sentido de uma governança participativa, sendo escassos os pontos de



convergência dos interesses dos Estados por meio da OTCA e da efetiva participação das comunidades nos processos decisórios.

Ressalta-se a necessidade de incrementar tal participação no sentido de ampliar os resultados e a legitimidade da Organização e de seus Estados-membros, com mecanismos eficientes de inserção desses atores não-estatais às políticas destinadas à região amazônica.

Os processos de governança que envolvem tal percepção devem ser observados, de forma que o aumento da governança, além de aumentar a legitimidade da OTCA, também vai incrementar as discussões nos diversos outros temas, com a pertinência e o diálogo necessário para intervenções e políticas mais coerentes com a realidade complexa regional.

Constatada a demanda de mecanismos de governança efetivos, se apresenta uma discussão acerca do tema de forma a possibilitar um debate sobre a inclusão e a participação social relevantes para o processo de tomada de decisão, bem como o empoderamento social resultante dessa abordagem.

Nesse contexto, apresenta-se também o Modelo GATS como uma ferramenta efetiva, que já demonstrou seu potencial de dar poder à diversas comunidades. Suas bases epistêmicas permitem uma abordagem sociopolítica da governança ambiental, ressaltando a pertinência da inclusão dos atores sociais, não-estatais, por meio da governança para uma efetiva e legítima formulação, implementação a fiscalização das políticas de Desenvolvimento Sustentável,

Os resultados dessa aproximação estariam de acordo com as demandas sociais preconizadas no estabelecimento de uma nova ordem internacional, atendendo as necessidades de democracia e participação, onde os Estados facilitadores estariam atuando cooperativamente com ampla gama de atores pertinentes e legítimos.

Aumentando essa legitimidade, aumentar-se-iam também as discussões dos diversos temas cruciais pertinentes, como: florestas, água, saúde, transportes, pesquisa e desenvolvimento, compartilhamento de informações e assuntos indígenas.

Com isso, pressupõe-se um incremento das ações e efetividade das mesmas no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. De forma complementar, o GATS propõe suprir os vazios que se destacam nos processos de governança pertinentes, numa perspectiva sociopolítica da governança ambiental.

Conclui-se, portanto, que para a consolidação de uma nova ordem, que preconiza a democracia em um ambiente de participação e incremento das atividades de atores não-estatais, acreditamos ser

necessário o estabelecimento de condições para a legitimidade e implementação de tais ações em diversos níveis de discussão. A OTCA demonstra-se uma instituição favorável com recursos e estruturas que refletem características próprias e pertinentes a esses atores, de forma que a governança, ou mais precisamente o GATS, demonstra-se uma opção viável em complemento à cooperação dos Estados, no desenvolvimento de políticas ambientais eficazes, na busca de uma cultura da sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Campinas, SP: [s. n.], 2006.

ÁRAGON, Luis E. *Há futuro para o desenvolvimento sustentável na amazônia?*, 2002. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/coletanea/ofutamazonia/02LuisAragon.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

ARCHIBUGI, D; HELD, D; KÖHLER, M. *Re-imagining political community. Studies in cosmopolitan democracy*. Polity Press. Londres, 1998.

BALDÉ, P. *O impacto da Governança no Desenvolvimento Local*. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Administração. Universidade de Sherbrooke. QC, Canadá, 2001.

BEVIR, Mark. Governança Democrática: Uma Genealogia. LACERDA, G. B., SILVA, Ricardo V. (trad). *Revista de Sociologia Política*. V. 10, n. 39. p. 103-114. Curitiba. 2011.

BIERMANN, Frank; DAVIES, Olwen; LISCKLAMA, Aizo; VANDERGRISP, Nicolien. *Environmental Policy Integration and the Architecture of Global Environmental Governance*. EPIGOV Conference Environmental Policy Integration at the Global Level and Multilevel Governance, Stockholm, 2008.

BIERMANN, Frank. *Global Environmental Governance. Conceptualization and Examples*. Global Governance Working Paper No 12. Amsterdam, Berlin, Oldenburg, Potsdam: The Global Governance Project, 2004. Disponível em: <<http://www.glogov.org>>. Acesso 10 jul. 2013.

BLANCO, A. S. *Organización Intermunicipal*. Madrid: Iustel, 2006.

BOEIRA, Sérgio Luís. Ambientalismo: radicalidade e complexidade. Prefácio In: ALEXANDRE, Agripa Faria. *A perda da Radicalidade do Movimento Ambientalista brasileiro: uma contribuição à crítica do movimento*. Blumenau: Edifurb, Florianópolis: Editora da UFSC, 2000.

BRIGAGÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto. *Globalização a Olho Nu. O mundo conectado*. São Paulo: Ed. Moderna, 1998.

BULL, Hedley. *A sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Tradução. Sérgio Bath. Imprensa Oficial do Estado. Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo, 2002.

CALAME, P. Princípios para a governança no Século XXI: princípios comuns da governança, aplicáveis tanto à gestão local quanto à governança mundial, oriundos dos trabalhos da Aliança pelo mundo responsável, plural e solidária. In: *Cadernos de Proposições para o Século XXI*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

CAPRA, Fritjof. *O Ponto de Mutação: a ciência a sociedade e a cultura emergente*. 25. ed. São Paulo: Ed. Cultrix, 2005.

CARSON, Rachel L. *Primavera Silenciosa*. Tradução Claudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Gaia, 2010.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CLUBE DE ROMA. *Limites do Crescimento*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 430.

COASE, Ronald. The problem of social cost. In: *The journal of Law and Economics*, 1960.

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

CONSTANT, Henri-Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Porto Alegre: Editora L&PM, 1985.

COSTA, Rogério. *A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986, p. 204-254.

\_\_\_\_\_. Gramsci, Hegemony and International Relations: an Essay in method. In: Gill, Stephen. *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 49-66.

CRANTSCHANINOV, T. I. *Representação e democracia em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em São Bernardo do Campo*. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

DIAMOND, Jared. *Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DUARTE, L. A Política Ambiental internacional: Uma introdução. In: *Cena Internacional*. Ano 6, n. 1, Junho 2004, p. 4-12.

ECKERSLEY, R. *Environmentalism and political theory: toward an ecocentric approach*. London, University College London (UCL) Press Limited, 1992.

ELLIOTT, Lorraine. *The global politics of the environment*. Londres: Macmillan, 1998.

ESPINOLA, Fabiano e OKAMURA, Angelo. *A organização do Tratado de Cooperação Amazônica: suas implicações para a segurança e defesa da Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2008. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/portallee/arquivos/2008/est/Espinola.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

FERNANDES NETO J. A. *Modelo Urubici de governança da água e do território: Uma tecnologia social a serviço do Desenvolvimento Sustentável local*. 2010. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

FONSECA, Marcelo. *Estratégias de Governança da Água para a proteção da Zona de Recarga Direta do Aquífero Guarani na bacia do rio Urubici*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em

Engenharia Sanitária e Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004.

FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1978.

GERMAIN, Randall D.; KENNY, Michael. Engaging Gramsci: international relations theory and the new Gramscians. In: *Review of International Studies*, vol. 24, 1998, p. 3-21.

GONÇALVES, Alcindo. *O Conceito de Governança*. XIV Congresso Nacional do Compedi, Fortaleza, 2005.

GONÇALVES, Carlos Walter P. *Geografia política e desenvolvimento sustentável*. n.11/12. São Paulo: Terra Livre, 1996, p. 9-76.

GONÇALVES, Luan Harder. *Pagamento por serviços ambientais como estratégia de adaptação a eventos climáticos extremos na bacia hidrográfica do rio Araranguá*. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

GOODLAND, Robert; DALY, H.; EL SERAFY, S.; DROSTE, B. The concept of environmental sustainability. In: *Annual Review of Ecological Systems*, 26, p. 1-24. 1995.

GUILHERME, Maria Lúcia. *Sustentabilidade sob a ótica global e local*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

GUIMARÃES, Roberto P. Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo. In: *Ambiente e Sociedade*, ano 1, n. 2, 1998, p. 5-24.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: B.K. Becker; M. Miranda (orgs.). *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006a.

\_\_\_\_\_. Representação Política e Organizações Cívicas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 21, n. 60, fev. 2006b.

HARDIN, Garret. The tragedy of the Commons. In: *Science, New Series*, vol. 162, n. 3859. 1968, p. 1243-1248.

HERCULANO, S. C. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, M. (Org.). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

HOGAN, Daniel Joseph. Crescimento populacional e desenvolvimento sustentável. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 31, 1993, p. 57-77.

HOLLANDA, C. L. *Estratégias de Governança em Resíduos Sólidos no Município de Urubici-SC*. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

HURRELL, A; KINGSBURY, B. *The International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

IVANOVA, Maria. 2007. *International Environmental Governance Reform: Options and Implications*. London: Royal Institute of International Affairs. Disponível em: [http://www.chathamhouse.org.uk/files/9798\\_260707ieg2.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/9798_260707ieg2.pdf). Acesso em: 16 jul. 2013.

KALDOR, Mary. Civilizing globalization? The implication of the “Battle of Seattle”. In: *Millennium Journal of International Studies*, vol. 29, n. 1, 2000, p. 105-114.

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

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium Editora, 2005.

LAYRARGUES, Pomier Philippe. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. In: *Proposta*, n. 25, 1997, p. 5-10.

LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica internacional*. Tradução Jacob Gorender. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

LEFF, Enrique. *Epistemologia Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

\_\_\_\_\_. Educação ambiental e desenvolvimento sustentável. In: REIGOTA, M. (Org.). *Verde Cotidiano: o meio ambiente em discussão*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

\_\_\_\_\_. *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno, 1994.

\_\_\_\_\_. *Discursos sustentáveis*. São Paulo: Editora Cortez, 2010b.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

MATSUNAGA, Fernando. *A UNESCO e a governança ambiental na Bacia Amazônica*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNESP, São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. Instituições, normas e governança ambiental na agenda de pesquisa das Relações Internacionais. In: *II Simpósio de Pós-graduação em Relações internacionais do Programa “Santiago Dantas”*. São Paulo: UNESP, UNICAMP e PUC/SP, 2009.

MATULJA, A. *Construção de um Termo de Referência para o Plano Municipal de Saneamento de Urubici-SC a partir de um modelo de Governança Participativa*. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

MATURANA, Humberto; Francisco VARELA. *Autopoiesis: The Organization of the Living*. Originalmente publicado sob o título: *Maquinas y Seres Vivos*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1972.

MONTEIRO, José C. S. Cooperação Internacional na Amazônia sob signo da securitização. In: *Seminário Internacional – Amazônia e fronteiras do conhecimento*. NAEA – Núcleo de Altos Estudos Amazônico, 2008.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 3. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2008.



MORIN, Edgar. *O Método I: a natureza da natureza*. 2. ed. Tradução: M. G. de Bragança, Portugal: Publicações Europa – América, 1977.

\_\_\_\_\_. *O paradigma perdido: a natureza humana*. 4. ed. Portugal: Publicações Europa-América, 1973.

MOTA, J. A.; GAZONI, J. L.; REGANHAN, J. M.; SILVEIRA, M. T.; GÓES, G. S. *Trajatória da Governança Ambiental*. IPAA. Regional e Urbano, 2008, p. 11-20.

MÜLLER, Marcos Lutz; HÖSLE, Vittorio Uma filosofia da crise ecológica. In: *Cadernos de história e filosofia da ciência*. Centro de Lógica, epistemologia e História da Ciência. Série 3, v. 6, n. 2. Campinas: UNICAMP, jul./dez., 1996, p. 9-62.

NICOLESCU, B. *O manifesto da transdisciplinaridade*. São Paulo: Trion, 1999.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais-regionais-globais*. 2.ed. Ijuí: Ed. Unijui, 2004, p. 464-544.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. 14. ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_; R. GARDNER, J. WALKER. *Rules, games, and common-pool resources*. United States of America: The University of Michigan Press, 1994.

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Plano Estratégico 2004-2012. Brasília, 2004.

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica. Brasília, 2010.

PALAVIZINI, R. S. *Gestão transdisciplinar do ambiente: uma perspectiva aos processos de planejamento e gestão social no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PAYE, O. La gouvernance: d'une notion polysémique à un concept politologique. In: *Revue Études internationales*, v. 26, n. 1, Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, mar. 2005.

PENTEADO, H. *Ecoeconomia: uma nova abordagem*. São Paulo: Editora Lazuli, 2004.

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Environment Outlook. In: *Amazônia – GEO AMAZÔNIA*, 2009.

PROCÓPIO, Argemiro. O Multilateralismo Amazônico e as Fronteiras da Segurança. In: *Relações Internacionais: os excluídos da arca de noé*. São Paulo: Editora Hucitec, 2005a, p. 67-162.

\_\_\_\_\_. A Amazônia em Perigo. In: *Destino Amazônico: Devastação nos oito países da hileia*. São Paulo: Editora Hucitec, 2005b.

REINER, Lúcio. Governança Global e Cultura da paz. In: *Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*. Brasília – DF, 2000.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2005.

RICUPERO, Rubens. O tratado de Cooperação Amazônica. In: *Revista de informação legislativa*. Brasília, n. 81, ano 21, jan./mar, 1984, p. 177-196.

RODRIGUES, M. D. M. *Contribuições para uma Política Pública Local como Estratégia de Governança para Adaptação às mudanças climáticas na Região de Araranguá – SC*. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ROMÁN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of Amazon Cooperation Treaty*. Uppsala University, 1993.

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir*. São Paulo: Vértice, 1986a.

\_\_\_\_\_. *Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986b.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento Sustentável: do Conceito à Ação, de Estocolmo a Johannesburgo. In: VARELLA, M.; BARBOSA, A. (Orgs). *Proteção Internacional do Meio Ambiente*. Brasília, DF: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009,

SANT'ANNA, Fernanda Mello. O papel da cooperação amazônica para a gestão dos recursos hídricos transfronteiriços. In: *I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais*. San Tiago Dantas, 2007.

SANTOS SILVA, J. *Instrumentos de Governança da Água para a Bacia Hidrográfica do Rio Canos em Urubici-SC*. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia Sanitária e Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SATHLER, L. *Governança no terceiro setor: Estudo descritivo-exploratório do comportamento de conselhos curadores de funções empresariais no Brasil*. 2008. Tese (Doutorado em Administração). FEA/USP, São Paulo, 2008.

SEN, Amartya k. *Porque é necessário preservar a coruja-pintada*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 14 mar. 2004. Caderno Mais! p. 16-18.

SEQUINEL, M. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Johannesburgo: Entre o Sonho e o Possível. In: *Análise Conjuntural*. v. 24, n. 11-12, nov./dez., 2002.

SERRANO, Rosalía Arteaga. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA): un desafío permanente. In: *DEP – Diplomacia, Estrategia y Política*, n. 4, abr./jun., 2006.

SILVA, Alvaro Cesar Souza. *Uma abordagem neo-institucionalista sobre a atuação do Tratado de Cooperação Amazônica na Amazônia Continental*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Faculdade de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

SILVA, Daniel J. *Uma abordagem cognitiva ao planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável*. 1998. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). UFSC, Florianópolis, 1998.

\_\_\_\_\_. Desafios sociais da gestão integrada de bacias hidrográficas: uma introdução ao conceito de governança da água. In: *Congrès de l'ACFAS*, 74, Montreal, Canadá: Université McGill, 2006.

\_\_\_\_\_. *Os Ciclos de Aprendizagem do Projeto Tecnologias Sociais para Gestão da Água*. Trabalho não publicado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2008a.

\_\_\_\_\_. *As três éticas do conceito de desenvolvimento sustentável*. Florianópolis, 2008b. Disponível em: <<http://www.gthidro.ufsc.br/arquivos/as-tres-eticas-do-ds.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. O paradigma transdisciplinar: uma perspectiva metodológica para a pesquisa ambiental. In: Philippi Jr., Arlindo. *Interdisciplinariedade em Ciências Ambientais*. São Paulo: Signus Editora, 2000.

\_\_\_\_\_. O complexo como uma episteme transdisciplinar. In: FRIÇA, Amâncio; ALONSO, Luiza K.; BARROS, Vitoria M. *Educação e transdisciplinaridade III*. 1 ed. São Paulo: Triom, 2005.

\_\_\_\_\_. O modelo educacional do processo de Bolonha na perspectiva da sustentabilidade. In: Baldin, N.; Albuquerque, C. (Org.) *Novos desafios da educação: responsabilidade social, democracia e sustentabilidade*. Brasília, DF: Liver Livro, 2012, p. 276.

SILVEIRA, Edson Damas da. *Direito Socioambiental: Tratado de Cooperação Amazônica*. Curitiba: Juruá, 2005.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2004.

SMITH, Richard E. *Aplicação do Modelo de Governança da Água e do Território para a Criação de Unidade de Conservação em Itapema, Santa Catarina*. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SOUSA, Diego Batista ; SLVA, V. S. ; BORGES, R. M. ; GONSALVES, L. H. . Do local ao Global: governança participativa de bens comuns - a experiência do Comitê Facilitador da Sociedade Civil Catarinense para Rio+20. In: *A Conferência da Terra - Fórum Internacional do Meio Ambiente*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, v. 1, 2012, p. 1031-1043.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Democratizar a Democracia*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SPETH, James Gustave; HAAS, Peter M. *Global Environmental Governance*. Washington: Island Press, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis (1835). *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia/EDUSP, 1977.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. *Relatório da Audiência Pública: Apresentação dos resultados do processo do Comitê Facilitador da Sociedade Civil Catarinense para a Rio+20*. Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://riomais20sc.ufsc.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

VEIGA, José Eli da. *Do global ao local*. Campinas: Armazém do ipê, 2005.

\_\_\_\_\_. *Sustentabilidade: A legitimação de um novo valor*. São Paulo: Editora Senac, 2010.

VELASCO E CRUZ, S. *Globalização, democracia e ordem internacional*. Campinas: Editora UNICAMP, 2004.

VERDUM, Ricardo. *Infra-estrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul americana*. Disponível em: <<http://geografia.seed.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=50>>. Acesso em: 08 nov. 2011.

VILLA, Rafael Duarte. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: Annablume; FFLCH/USP, 1997.

VON MOMLTKE, Konrad. Clustering international environmental agreements as an alternative to a world environment organization. In: *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Aldershot, UK: Ashgate, 2005, p. 175-204.

WALLERSTEIN, I. A estruturação capitalista e o sistema-mundo. In: GENTILI, P. *Globalização excludente: Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.