



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Daniela Caruza Gonçalves Ferreira

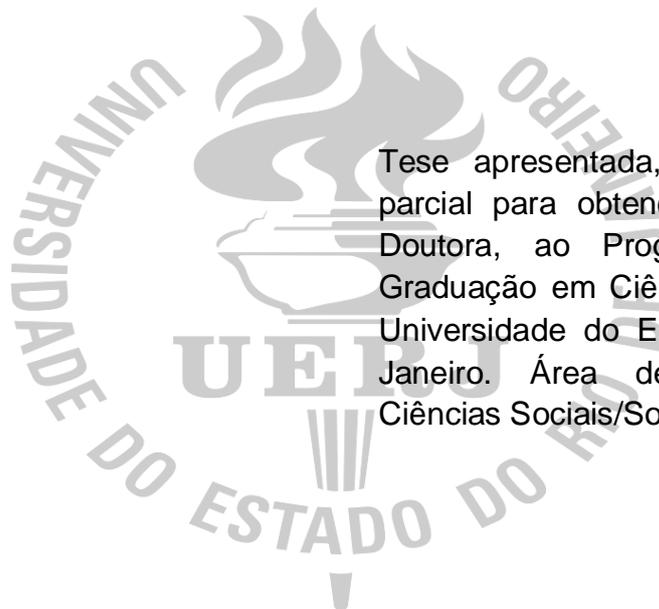
**Circuitos de uma organização internacional: enunciados e
performance de estado na Organização do Tratado de
Cooperação Amazônica (OTCA)**

Rio de Janeiro

2018

Daniela Caruza Gonçalves Ferreira

Circuitos de uma organização internacional: enunciados e performance de estado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciências Sociais/Sociologia

Orientadora: Prof. Dra. Paula Mendes Lacerda

Co-orientadora: Prof. Dra. Rosane Manhães Prado

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

F383

Ferreira, Daniela Caruza Gonçalves

Circuitos de uma organização internacional: enunciados e performance de estado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)/ Daniela Caruza Gonçalves Ferreira – 2018.

278f.

Orientador: Paula Mendes Lacerda

Co-orientadora: Rosane Manhães Prado

Doutorado (Tese) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Instituto de Ciências Sociais

Bibliografia.

1. Relações internacionais – Teses. 2. Estado – Performance – Teses. 3. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – Teses. I. Lacerda, Paula Mendes. II. Prado, Rosane Manhães. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. IV. Título.

CDU 327

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Daniela Caruza Gonçalves Ferreira

Circuitos de uma organização internacional: enunciados e performance de estado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

Tese apresentada, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Ciências Sociais/Sociologia

Aprovada em 06 de abril de 2018.

Banca Examinadora:

Presidente: Prof^a. Dra. Paula Mendes Lacerda
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof^a. Dra. Rosane Manhães Prado (co-orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Andrey Cordeiro Ferreira
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - UFRRJ

Prof^a Dra. Deborah Bronz
Departamento de Antropologia - UFF

Prof^a. Dra. Thereza Cristina Cardoso Menezes
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - UFRRJ

Prof^a. Dra. Sandra Maria Correa de Sá Carneiro
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Rio de Janeiro

2018

A todas as pessoas que me acolheram nessa caminhada

AGRADECIMENTOS

Antes de mais nada, gostaria de abrir os agradecimentos pela conquista de realizar essa tese fazendo uma defesa da educação pública e do seu amplo acesso. Foi em instituições públicas de ensino que realizei toda a minha formação universitária, da graduação ao doutorado. Foi também numa instituição pública de ensino que me tornei professora. Nesse sentido, agradeço aos professores, funcionários e alunos que fazem da UERJ uma das instituições mais bem conceituadas do país e resistem diante dos ataques que vêm sendo investidos sobre a universidade por uma elite privilegiada, que deseja manter concentrados os meios de produção do conhecimento. Agradeço especialmente àqueles que compõem o PPCIS, com quem pude compartilhar momentos de luta e aprendizado. Agradeço aos colegas e alunos do IFPI do campus de São Raimundo Nonato, ao lado dos quais pude perceber e sentir mais intensamente a influência da (in)existência de condições materiais e ideológicas para a produção do conhecimento, dentre outros efeitos da interiorização da rede federal de ensino. Agradeço ainda a oportunidade de poder dedicar-me integralmente à pesquisa e à escrita da tese durante 36 meses de licença.

Às minhas orientadoras, agradeço pela parceria e apoio neste longo percurso. À Rosane Prado, com quem iniciei o doutorado, agradeço pela acolhida e por apostar e incentivar minhas maiores ousadias, mesmo que ainda embrionárias. À Paula Lacerda, que me orientou nos dois últimos anos do doutorado e com quem dividi mais intensamente a experiência da escrita, agradeço pela força e conhecimentos compartilhados para que eu pudesse desbravar novos caminhos e pelo estímulo ao aprendizado da autoria. Agradeço sobretudo pela amizade e companheirismo nesses que foram os anos mais duros do trabalho, e pela inspiração para a construção de relações mais afetuosas e generosas dentro da academia e na vida.

Também agradeço a outros professores-mentores que se tornaram importantes referências afetivas e intelectuais para mim. A Andrey Ferreira, que conheci ainda durante o mestrado quando realizei uma missão de estudo no CPDA/UFRRJ, agradeço por ter me mostrado os caminhos de uma

antropologia politicamente engajada e me incentivado a buscar e lutar pelo doutorado, quando eu sequer acreditava que podia. A Maria Barroso, que conheci no primeiro ano de doutorado quando cursei como ouvinte uma de suas disciplinas no PPGSA do IFCS/UFRJ, agradeço por ter me apresentado as ferramentas para investigar um universo de relações que eu julgava inacessível, e por ser uma grande inspiração para a decisão de explorá-lo nessa tese. A Débora Bronz, Thereza Menezes e Sandra Carneiro, agradeço pela leitura atenta e generosa e por terem me apresentado novas e desafiantes questões.

Aos colegas da pós-graduação, agradeço especialmente a Juliana Athayde Silva de Moraes, Bruno Pacheco de Oliveira e Andrew Muller Reed, que em nossos encontros de orientação ajudaram a reconstruir os alicerces dessa tese. A Tássia Gusmão, Ana Carolina Lourenço e Raquel Carricone, agradeço pelas conversas acolhedoras e pelas profundas trocas. A Vanessa Hacon, Vanessa Perin e Uliana Esteves, agradeço pelos encontros informais em que discutimos não só a cooperação internacional, tema que escolhemos pesquisar, mas também nossas dificuldades e alegrias na pesquisa, na escrita e na vida, fazendo com que a experiência de imersão na tese fosse um pouco menos solitária. A Carolina Maia, agradeço pela leitura generosa e rigoroso trabalho de revisão. A Hyldalice de Andrade, agradeço pelo apoio nas últimas etapas de materialização da tese em documento.

Agradeço aos demais interlocutores da pesquisa: pessoas envolvidas no turismo de base comunitária na Guiana e no Suriname, funcionários da OTCA e do MRE brasileiro, bem como autores com quem dialogo. Às pessoas que me acompanharam, receberam e hospedaram nos lugares em que precisei estar para desenvolver a pesquisa, agradeço pela companhia e acolhida. Em especial, agradeço a Andréa Santiago de Sá e Daniel Bampi Rosar, que me acolheram em Boa Vista, e a Mariana Silveira, Leonardo Silveira, Simone Maciel e Bárbara, minha família em Brasília.

Aos colegas da antropologia que também pesquisam (ou pesquisaram) na Guiana e no Suriname, agradeço pelo diálogo e pelo compartilhamento das impressões e questões envolvidas no processo de investigação de lugares e pessoas ainda muito pouco conhecidos pelas ciências sociais brasileiras.

Aos meus pais, Áurea e Rogério, agradeço por me inspirarem e apoiarem nos caminhos de muito trabalho, aventuras e descobertas que escolhi. Às mulheres da família das muitas gerações com as quais convivi, agradeço pelos exemplos de vida que me fortaleceram na busca da própria autonomia, em especial as avós Luízinha, Teresinha e Raimunda, a madrinha Djanira, as tias que também são um pouco vós Djalmira, Djalyne e Teresa, as tias Cecília Carvalho, Luisa Gonçalves, Marília Silveira e Cecília Mendes e as primas Mayra Arcoverde, Ana Beatriz Carvalho e Ana Carolina Carvalho. À Maria Quaresma, pelo cuidado e carinho de toda uma vida.

Às amigas, sou grata pelos momentos em que rimos e choramos, entre muitas idas e vindas. Em especial, agradeço a Andréa Borges, Ana Emília Lobato, Luísa Sobral, Sérgio Retroz e Melquisedeque Fernandes, por me acolherem no Rio de Janeiro, em seus lares e vidas.

Agradeço às mulheres escritoras, antepassadas e contemporâneas, com as quais eu venho descobrindo e compartilhando as dores e satisfações, os desejos e os medos que envolvem o ato de escrever. Em especial, àquelas que ousaram materializar tais emoções em texto, fazendo com que aquilo que senti em minha carne viesse a parecer um pouco mais real. Nesse sentido, sou tributária de Bell Hooks, Gloria Anzaldúa, Virginia Woolf, Doris Lessing e Eliane Brum.

À Laura Gezti, agradeço por me ajudar a enfrentar e reescrever minha história, inscrevendo-a parcialmente nesta tese.

Ao amigo e companheiro Eduardo, com quem tenho compartilhado os aprendizados sobre a vida, agradeço por torná-los um pouco mais doces.

RESUMO

FERREIRA, Daniela Caruza Gonçalves. **Circuitos de uma organização internacional:** enunciados e performance de estado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). 2018. 278 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

Esta tese trata da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e busca compreender como se dá a sua atuação e quais os seus efeitos sobre territórios e populações amazônicas, tendo como via de acesso um de seus projetos de cooperação internacional. A pesquisa foi realizada através de trabalho de campo no Brasil, Guiana e Suriname, além de extensa análise documental, por meio dos quais foi possível observar e descrever as práticas e procedimentos que se sobressaem como expedientes da Organização. A análise revelou a centralidade de seus enunciados, examinados em seus efeitos performativos como parte dos modos de operar do estado.

Palavras-chave: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Enunciados performativos. Performance de estado.

ABSTRACT

FERREIRA, Daniela Caruza Gonçalves. **Circuits of an international organization:** utterances and state performance in the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO). 2018. 278 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

This study concerns the Amazon Cooperation Treaty Organization, aiming to comprehend how its actions take place and what are its effects over the Amazon territory and its populations. One of its international cooperation projects was taken as an access way to address these questions. The research was conducted through field work in Brazil, Guyana and Suriname, in addition to a broad document analysis whereby it was possible to observe and describe practices and procedures that stand out as main records for the Organization actions. The analysis revealed the centrality of the Organization's statements, examined in their performative effects as the state modes of operation.

Keywords: Amazon Cooperation Treaty Organization. Performative utterances. State performance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 –	Planejamento de criação de circuitos turísticos na região amazônica nos objetivos da AECA	94
FIGURA 2 –	Circuitos turísticos integrados	98
MAPA 1 –	Trajetos percorridos na viagem de campo	108
QUADRO 1 –	Procedimentos e documentos envolvidos no trâmite de “projetos” na OTCA	126
QUADRO 2 –	Mandatos à frente da Secretaria Pro Tempore por país	200
FIGURA 3 –	Sede da OTCA em Brasília (2015)	212

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPR	Amazon-Andes-Pacific Route
ACTT	Amazon-Caribbean Tourism Trail
AECA	Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica
ALCSA	Área Livre de Comércio Sul-Americana
ARENA	Aliança Renovadora Nacional (Partido Político)
AWR (AWTR)	Amazon Water Tourism Route
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CCA	Conselho de Cooperação Amazônica
CCOOR	Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica
CDO	Coordenação-Geral de Documentação Diplomática
CEAIA	Comissão Especial de Assuntos Indígenas
CECTA	Comissão Especial de Ciência e Tecnologia
CEMAA	Comissão Especial de Meio Ambiente
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESAM	Comissão Especial de Saúde
CET/UnB	Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília
CNP	Comissões Nacionais Permanentes
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
DAA	Departamento das Américas
DAM II	Divisão da América Meridional II
DAS	Departamento da América do Sul
DAS-II	Departamento da América do Sul II
DASSO	Departamento da América do Sul Setentrional e Ocidental
DEPSTEL	Despacho telegráfico
EASA	Associação Europeia de Antropologia Social
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FICA	Agência de Cooperação Internacional Belga
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
GIZ/GTZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional

IFPI	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
ITB Berlin	Internationale Tourismus-Börse
MDB	Movimento Democrático Brasileiro (Partido Político)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Reunião De Ministros Das Relações Exteriores
OMT	Organização Mundial Do Turismo
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização Das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento
POLAMAZONIA	Programa de Polos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia
POLONOROESTE	Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PREG-OTCA	Política em Blocos e Organismos Regionais - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PREG-TCA	Política em Blocos e Organismos Regionais - Tratado de Cooperação Amazônica
PROAGRUPAR	Programa de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica
PROBOR	Programa de Incentivo à Produção de Borracha Natural
RIO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
SELA	Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe
SGAP	Subsecretaria Geral de Assuntos Políticos
SP	Secretaria Permanente
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
UERJ	Universidade Estadual Do Rio De Janeiro
UNAMAZ	Associação de Universidades Amazônicas
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UnB	Universidade De Brasília
WWF	World Wildlife Fund

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	UMA APRESENTAÇÃO	49
1.1	Decompondo um retrato	51
1.2	Dos termos à operação	63
1.2.1	<u>Para além da técnica</u>	69
1.3	Enunciados performativos e performance de estado	80
2	UM PROJETO DE COOPERAÇÃO EM FUNCIONAMENTO	92
2.1	Enunciados de atuação: formulações de um projeto	93
2.2	Em busca de efeitos do projeto sobre o território	101
2.3	A atuação nos enunciados: normas e formas prescritas	117
2.4	Enunciados em atuação	134
3	A CONCEPÇÃO DO TCA E DA OTCA	143
3.1	A composição de um tratado internacional	144
3.1.1	<u>A produção de objetivos nacionais e internacionais para a defesa da Amazônia</u>	149
3.1.2	<u>No princípio, o consenso</u>	163
3.2	De TCA a OTCA	175
3.2.1	<u>De “inerte” a “operante”, de “temporária” a “permanente”</u>	177
3.2.2	<u>Definindo os contornos de uma personalidade nascente</u>	200
3.2.3	<u>Um renovado papel</u>	211
4	TRATADOS, ORGANIZAÇÕES E ESTADO	221
4.1	O princípio jurídico da soberania	223
4.2	Enunciados de poder	228
4.3	Composições políticas e articulações transnacionais interestatais	239
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	246
	EPÍLOGO – UMA TESE DE DOUTORADO É UMA PERFORMANCE	253
	REFERÊNCIAS	258

INTRODUÇÃO

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), objeto empírico desta tese, se apresenta atualmente como um organismo internacional interestatal de elevada importância. Criada em 1998 por países que integram a região amazônica, declara amplo escopo e variadas formas e contextos de atuação relacionados ao desenvolvimento e à proteção ambiental de territórios e populações amazônicas. Em apresentação disponível em seu site oficial, são listadas as funções “político-diplomática, estratégica e técnica” que lhes são formalmente atribuídas, desempenhadas nos níveis internacional, nacional, regional e local. A OTCA é reconhecida pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro como a única organização internacional multilateral sediada no Brasil e o único bloco socioambiental do mundo¹. Com sede física permanente em Brasília, centro político do país, afirma ser um instrumento que “incentiva o desenvolvimento sustentável e a inclusão social da região Amazônica”. Dedico-me a examiná-la à luz de teorias antropológicas sobre o poder no intuito de compreender determinados modos de operar do estado².

1 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião do Lançamento da Pedra Fundamental da Nova Sede da OTCA – Brasília, 1 de agosto de 2013. Ministério das Relações Exteriores – Discursos. Brasília, 01 ago. 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14017-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-por-ocasio-do-lancamento-da-pedra-fundamental-da-nova-sede-da-otca-brasil-1-de-agosto-de-2013>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

2 Utilizo a palavra estado, com letra minúscula, no sentido foucaultiano, para me referir a uma categoria sociológica que designa uma determinada forma política de governo relacionada a um certo conjunto de técnicas e dispositivos de administração pública desempenhados por variadas composições de agentes, setores e instituições. Utilizo a grafia “Estado”, com letra maiúscula e entre aspas, para me referir a uma determinada representação do estado como ente, projetada sobre essas práticas. Quando estiver me referindo a um país específico, isto estará indicado no texto. Em algumas passagens, chamo a OTCA de Organização e o TCA de Tratado, usando a letra inicial maiúscula para diferenciá-los das formas tratado e organização internacional, também analisadas nesta tese, procedimento adotado por razões estilísticas, para evitar uma excessiva repetição de siglas. Na medida do possível, busquei me referir a suas instâncias e documentos mantendo termos, siglas e/ou grafias a partir dos quais são usualmente referidos em seu próprio âmbito, no intuito de tornar mais evidentes as referências utilizadas. Todos os trechos em itálico ou negrito no texto correspondem a destaques realçados por mim, a não ser que esteja indicado que se trata de destaques feitos por terceiros. Optei, neste sentido, por não realçar em itálico as palavras grafadas em outros idiomas que não o português, como dispõem as normas convencionadas de redação acadêmica, especialmente porque as utilizo com certa recorrência, uma vez que a multiplicidade de idiomas é parte mesmo do objeto estudado.

Considero a OTCA um objeto de pesquisa conveniente para analisar modos de operar do estado por sua origem estatal, pelas suas relações intrínsecas com as burocracias estatais dos países membros e pelo fato de sua atuação estar diretamente relacionada a práticas de administração pública, fazendo mesmo parte delas. Acima de tudo, considero que a OTCA se constitui como locus de representação do “Estado” diante da sociedade, bem como diante de outros “Estados” e organizações internacionais, embora não tenha aqui a intenção de defini-la, ela mesma, como “Estado”. Decidi produzir um estudo sobre a Organização após ter tomado conhecimento sobre um de seus projetos, voltado à promoção da Amazônia como um destino singular no mercado turístico internacional, que, quando foi proposto no início dos anos 2010, tinha como *objetivo declarado* a criação de circuitos turísticos transnacionais e como resultados esperados o incentivo ao desenvolvimento regional pelo incremento de fluxos turísticos internacionais, além da melhoria de vida das populações tradicionais amazônicas, especialmente daquelas envolvidas em iniciativas de turismo de base comunitária. Analiso este projeto como uma performance, no sentido antropológico, colocando em perspectiva as possibilidades que um organismo internacional interestatal tem de enunciar projeções de futuro críveis a respeito de determinados territórios e populações como expediente de sua atuação.

As instituições e os agentes que formam o agregado heterogêneo que é o “Estado” têm desempenhado funções que resultam numa série de intervenções mais ou menos localizadas, visíveis e imediatamente sensíveis, situadas no campo da “prática”, que, de uma forma ou de outra, direcionam nosso olhar, como pesquisadores, sobre as práticas estatais. Falando especificamente da região amazônica, podemos destacar, nesse sentido, o estabelecimento de órgãos administrativos locais e regionais, bem como a instalação de bases militares e/ou policiais; o controle de fronteiras; o povoamento induzido; a execução de obras de infraestrutura; o comando de questões fundiárias; o fomento e a fiscalização das atividades econômicas, entre outras. No entanto, além destas formas mais visíveis em termos de sua operação, quero destacar nesta pesquisa o trabalho ideológico efetuado para a produção e reprodução do poder do estado sobre um determinado território e suas populações, sem dúvida relacionado às formas entendidas como mais

“concretas”, mas de maneiras nem sempre muito claras. Assim, o que analiso nesta tese são algumas maneiras através das quais se dão as relações entre estas duas dimensões, que Abrams (1988) definiu, para fins analíticos, como “Estado prática” e “Estado ideia”, buscando explicitar, em diálogo com este autor e nos moldes do proposto por Mitchell (2006), as práticas reais a partir das quais a ideia de estado como um agente racional e eficaz é contínua e cotidianamente produzida e reproduzida.

Para compreender os significados e as atuações correntes da OTCA, foi preciso explicitar as representações produzidas em seu próprio âmbito sobre si mesma, especialmente aquelas relacionadas aos seus objetivos declarados e relevância institucional, situando-as em paralelo com as formas através das quais a Organização foi estruturada e aparelhada para funcionar. Para compreender como se desenhou tal configuração, foi também necessário traçar o percurso de sua constituição, o que me levou a remeter ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978 pelos atuais países membros da OTCA, e a examinar toda a negociação política envolvida em sua “transformação” de Tratado a Organização, iniciada em meados dos anos 1990 e prorrogada até o início dos anos 2000.

Ao examinar os estudos já produzidos a seu respeito, percebo destacarem-se produções do campo disciplinar das relações internacionais, identificando entre elas o predomínio de uma tendência a examinar o estado, seus instrumentos e suas instituições, como são os casos do TCA e da OTCA, a partir de seus efeitos “concretos”, esperados ou efetivados, ou seja, a partir dos modos de operar do estado normalmente entendidos como “prática” ou “técnica”. Autores que produziram pesquisas sobre seus antecedentes e criação, como Daniel Antiquera (2006) e Mikail Román (1998), observam, em geral, certa falta de correspondência entre o que tem sido oficialmente enunciado como os objetivos fundamentais deste organismo interestatal (ou do mecanismo institucional que lhe antecede, o Tratado) e o seu funcionamento “na prática”. Estes e outros autores, também acadêmicos do campo disciplinar das relações internacionais, como Gilberto Rodrigues (2015), Luis Aragón (2012) e Hayle Gadelha (2010), este último um diplomata do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, buscam sugerir caminhos para enfrentar os desafios identificados em suas análises avaliativas, compartilhando

entendimentos de que a Organização tem atuado de forma aquém das possibilidades por ela própria enunciadas³.

Por outro lado, no campo disciplinar das relações internacionais também há autores que questionam tais posicionamentos, como Paolo Torrecuso (2004), hoje oficial de chancelaria da diplomacia brasileira, e Ilario Silva (2009; 2013), argumentando fortemente que análises avaliativas como as citadas acima seriam equivocadas justamente por buscarem “implicações empíricas da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, na forma de instituições, infraestrutura física, integração regional e comércio” (SILVA, R., 2009, p. 96), imputando ao processo de cooperação obrigações que, para os autores, não foram matéria de comprometimento entre os países. Para Torrecuso (2004), tais análises demonstrariam o desconhecimento dos “reais interesses e condições dos países amazônicos”, algo que deveria ser buscado “para além do texto do Tratado”. Ambos os autores concordam, contudo, a respeito de certas “insuficiências” da cooperação amazônica, avaliando que a coordenação política e institucional na região não seria exatamente satisfatória. Enfatizam, portanto, uma dimensão de certa forma mais abstrata da prática estatal, que é a produção e circulação de ideias e influências no interior de um determinado campo de relações.

Desta aparente contradição, destaco dois fatores a partir dos quais empreendi minha própria análise acerca dos usos e sentidos destes dispositivos. Em primeiro lugar, percebo o predomínio de uma visão de insuficiência do TCA e/ou da OTCA como instrumentos de cooperação, desenvolvimento e/ou preservação ambiental, provocada, em grande medida, pela recorrente constatação da falta de correspondência entre enunciados – imponentes, monumentais, ostentativos, quase miraculosos – e práticas operadas; visão esta que só é remotamente afastada quando as práticas efetuadas no âmbito da Organização e de seu antecedente, o Tratado, são

3 Ao realizar levantamento de publicações sobre a OTCA e o TCA, observei a existência de estudos bastante aprofundados, realizados a partir de pesquisas de mestrado e/ou doutorado, convênios acadêmicos, consultorias e análises técnicas, ou mesmo por meio do envolvimento dos autores nos processos da Organização e/ou do Tratado. Busco dialogar com esses trabalhos, evidenciando, ao longo do texto, sua procedência. Por outro lado, também observei a produção de trabalhos acadêmicos menos aprofundados, que, em maior ou menor medida, refletem o que vem sendo expresso em algumas das publicações analíticas às quais me referi no início desta nota ou em publicações da própria Organização, o que vejo como meio e efeito de sua disseminação.

deliberadamente divorciadas de seus enunciados públicos, como fazem os autores citados no parágrafo anterior. Em segundo lugar, entendo que isso assinala a dimensão desses enunciados no âmbito da OTCA e do TCA, revelando a centralidade de uma produção discursiva e ritual nos trabalhos realizados, o que tem sido considerado, em maior ou menor medida, algo meramente acessório e até mesmo desprezível para sua análise. Ao que parece, os enunciados proferidos no âmbito da OTCA têm sido tomados (ou afastados) como parâmetros para seu exame, mas negligenciados enquanto objetos de análise em si.

Encaro aqui este desafio, enfocando justamente o que vem sendo referido como um dos aspectos mais irrelevantes do TCA e da OTCA: suas declarações⁴. Concretizadas através de atos cerimoniais e da produção de registros escritos, através das burocracias nacionais dos países membros e da própria burocracia da OTCA, estas declarações enunciam certos entendimentos e projeções sobre a região amazônica e a respeito do poder do estado sobre seus territórios e populações. A questão de serem elas críveis ou não diz respeito não tanto à perspicácia de quem as analisa e mais ao fato de que são concebidas para serem críveis, apesar de uma latente incongruência em relação às realidades que declaram nomear.

De fato, examinando a atuação da OTCA e os contornos oficialmente atribuídos a ela, percebo a ocorrência de uma série de contradições que, em última instância, evocam a moralmente sentenciada – mas não por isso menos habitual – imagem das promessas políticas não cumpridas, examinando seja seus resultados mais “concretos”, seja os “abstratos”. Neste caso específico, trata-se de promessas políticas sobre o desenvolvimento e proteção ambiental da Amazônia, a qual tem sido simbolicamente construída como um “bem comum global” a ser preservado em nome do futuro da humanidade, o que sem

4 Recorro ao termo “declarações” em um intencional jogo de palavras para remeter, ao mesmo tempo, ao ato deliberado de enunciar sentenças com o intuito de afirmar (ou negar) determinados significados (cf. Austin, 1955) e à denominação nativa de um formato de documento produzido pelas mais altas instâncias da OTCA, sendo ambos, o ato de enunciar e sua materialização em documento, tratados nas análises avaliativas consultadas como se não tivessem “implicações práticas” muito relevantes. Os documentos analisados na tese, no entanto, não se restringem ao formato declaração, apresentando também os formatos de resoluções, protocolos, atas, agendas, planos de trabalho, projetos, relatórios, guias informativos, correspondências oficiais, entre outros, que serão explorados em seus conteúdos e contextos de produção, assim como as declarações.

dúvidas remete ao dever cívico de postular o seu justo cumprimento, seja no tom de denúncias, seja no tom de pareceres e recomendações.

Colocando em perspectiva esse imaginário produzido sobre a Amazônia, por um lado, e, por outro, os procedimentos discursivos e rituais de produção de competências e prestígio estatal que fazem parte e legitimam um conjunto mais amplo de processos de produção de poder, busco compreender o lugar social destes enunciados, apontando efeitos que chegam a produzir pelo simples fato de serem expressos. Vejo-os, portanto, como enunciados que performam determinada(s) ideia(s) de estado.

Pretendo produzir, à luz das reflexões antropológicas sobre estado e administração pública⁵, um outro entendimento sobre as práticas da OTCA que possa ser somado às análises já produzidas a seu respeito a partir de enfoques mais tradicionais do campo do direito e das relações internacionais. No campo da antropologia, busco dialogar especialmente com autoras e autores que se dedicaram a examinar os múltiplos fluxos destas relações, que, reunidas sob as designações nativas “relações internacionais” ou “cooperação internacional”, de uma forma ou de outra atravessam ou são atravessadas pelo “Estado”: Maria Barroso Hoffmann (2008), Renata Valente (2010), Kelly Silva (2012), Goes Filho (2006), Gerhard Anders (2005), entre outros, cujas reflexões sobre questões semelhantes às que apresento se baseiam em composições institucionais ligeiramente diferentes destas que ora procuro esmiuçar.

Busco, nesse sentido, construir entendimentos não só sobre a Organização propriamente dita, um agente particular instituído como sujeito legítimo neste universo, mas também, de forma mais ampla, sobre a dimensão ideológica do “Estado”, ou seja, sobre os processos de produção simbólica do poder do estado enquanto poder legítimo, autêntico, genuíno, verdadeiro, justo, aceitável, e, acima de tudo, racional e legalmente outorgado.

5 Destaco nesse sentido a definição formulada por Teixeira e Souza Lima (2010), que entendem como parte do domínio da administração pública “a própria forma social acreditada como ordenando uma coletividade (no caso do Estado Nacional brasileiro, o regime republicano e a democracia), na qual se combinam crença e materialidade, por exemplo, na divisão de poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário)”, identificando esta tese como uma produção que trata “das relações entre o que o senso comum intelectual denomina de Estado, sociedade e mercado, centrando-se o foco analítico na materialidade, no simbolismo e nas práticas do primeiro desses termos” (pp. 55-56).

Os percursos da pesquisa e o desencantamento do objeto

Comecei a pesquisa no início de 2014 com o objetivo de investigar ações realizadas no âmbito de um dos “projetos”⁶ da OTCA, o qual propunha a criação de circuitos turísticos transnacionais interligando iniciativas de turismo de base comunitária em diferentes países membros. Os desdobramentos dessa investigação acabaram me conduzindo por caminhos que eu não vislumbrava desde o início, operando deslocamentos teóricos, metodológicos e subjetivos que convém explicitar neste momento para destacar o sentido e o valor que as reflexões apresentadas no corpo da tese foram adquirindo ao longo de sua elaboração.

Neste percurso, transitei entre diferentes contextos e espaços de pesquisa, tendo realizado trabalho de campo em diferentes localidades de três países da América do Sul: Brasil, Guiana e Suriname. Além disso, necessitei dialogar com distintos campos disciplinares: o turismo, ao qual me encontro filiada enquanto turismóloga de formação (bacharel em Turismo) e professora do Eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI); a Antropologia, ao qual adentrei desde o mestrado, e que mais diretamente provocou e fundamentou as reflexões propostas nesta tese; e as Relações Internacionais, campo do qual não faço parte e sobre o qual pouco conhecia, exigindo de mim maiores esforços de aproximação e compreensão.

Tomei conhecimento do projeto que instigou esta pesquisa em um evento acadêmico do campo do turismo, o I Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas e Turismo, realizado em setembro de 2013 no Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UnB). O então Coordenador de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo da OTCA, Carlos Arana Courrejolles, proferiu uma palestra intitulada “Política Pública e Sustentabilidade na Amazônia”, durante a qual apresentou as *ações desenvolvidas pela OTCA para o incentivo ao desenvolvimento na região*, com especial ênfase sobre um **projeto de criação de circuitos**

⁶ Utilizo a expressão entre aspas porque há uma certa confusão conceitual a respeito de que tipos de procedimentos podem ser definidos sob o termo “projetos” no interior da Organização, o que exploro com maiores detalhes no corpo da tese.

turísticos transnacionais, que, segundo Arana, havia sido lançado em 2012 na ITB Berlin (Internationale Tourismus-Börse), uma das principais feiras internacionais de turismo do mundo⁷. Ainda segundo o coordenador, apenas um dos circuitos, o Amazon-Caribbean Tourism Trail (ACTT), encontrava-se estruturado, em *fase avançada* de execução. Na ocasião, não tive oportunidade de abordá-lo para uma conversa, mas fiquei entusiasmada com a possibilidade de que, de alguma forma, pudesse transformar o que fora apresentado na palestra em meu objeto de pesquisa do doutorado, que havia começado naquele mesmo ano.

Neste sentido, passei o ano seguinte preparando um projeto de pesquisa, prevendo a realização de um trabalho de campo para investigar os efeitos do projeto da OTCA e fazendo levantamentos sobre o histórico da Organização e de sua atuação no campo do turismo (FERREIRA, D., 2014). Deparei-me então com um grande desconhecimento do público mais geral acerca de sua atuação e mesmo de sua existência. Além disso, destacou-se ainda o fato de que o turismo *não* é o principal foco de atuação da OTCA, como é possível observar na própria denominação da Coordenação de Transporte, Infraestrutura, Comunicações e Turismo (criada no início dos anos 2000 como parte da estrutura funcional da Secretaria Permanente da OTCA). O realce dado ao turismo nesta pesquisa, portanto, não está atrelado a um destaque equivalente na prática, passada ou presente, do TCA ou da OTCA – o que não a impedia, no entanto, de enunciar publicamente uma proposta de política pública voltada a produzir “desenvolvimento” através do turismo.

Venho afinando meu interesse em compreender o turismo em articulação com o campo da política e do desenvolvimento desde a minha formação inicial em turismo. Devo registrar que sempre vi com suspeita os grandes planos governamentais de promoção e gestão do turismo, especialmente aqueles que prometem ser a solução (ou pelo menos parte da solução) para problemas que são, em verdade, produto de relações históricas e

7 É possível encontrar alguns registros da participação da OTCA neste evento, hospedados no domínio da agência nacional de cooperação alemã (à época GIZ, hoje GTZ), em que é possível ver imagens de um stand próprio voltado a apresentação dos circuitos como produto. Cf. Agência Alemã de Cooperação Internacional . ITB Berlin 2012 - Amazon Cooperation Treaty Organization – Photo Impressions. 2012. Disponível em: <<https://www.giz.de/expertise/downloads/giz2012-en-tourism-itb2012-acto-impressions.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2014

estruturais, como a pobreza, o “subdesenvolvimento”, as desigualdades sociais e a degradação ambiental. Foi, portanto, no espírito desta suspeita que me aproximei inicialmente do objeto, o que não vejo como um impedimento analítico, mas como um motivador fundamental para seguir encarando a difícil tarefa de estudar as práticas estatais quando se é uma outsider. Além disso, por ter um conhecimento prévio das complexidades de outros processos públicos de formação de circuitos turísticos integrados, senti-me positivamente desafiada a observar relações, trânsitos e fluxos que imaginava semelhantes, porém em escala transnacional⁸. O projeto apresentado pelo coordenador da OTCA me pareceu, ademais, uma fonte valiosa para analisar os desdobramentos locais de políticas de desenvolvimento baseadas no turismo formuladas alhures, por organismos internacionais.

No contexto pesquisado, entretanto, o turismo é por vezes considerado um tema periférico, merecedor de menor atenção, e há, inclusive, um contraste a princípio pouco evidente entre a grandiosidade da proposta dos circuitos transfronteiriços e os meios – financeiros, estruturais, operacionais e institucionais – acionados para efetivá-la. Sustento, contudo, que tal fato não constitui um contrassenso, nem diminui a importância de estudar um projeto de turismo no quadro deste organismo, assim como não diminuiria a importância de estudar qualquer outro projeto relacionado a um tema que, a despeito de integrar uma agenda de ação formalmente estabelecida e publicizada, seja considerado secundário ou acessório. Ao contrário, nos serve para situar, em geral, as ações públicas como parte de um conjunto de práticas governamentais, vistas de forma articulada e não isolada. É importante ressaltar que os esforços aqui empreendidos não têm a pretensão de produzir ou desenvolver uma antropologia do turismo propriamente dita, mas de entender o turismo no quadro das práticas de administração pública, a partir de considerações da chamada antropologia do estado.

8 A prática de criação de “circuitos turísticos integrados” – agregados mais ou menos articulados de destinos turísticos ofertados no mercado como uma rota percorrível, também conhecidos como “roteiros” – é bastante recorrente no campo do turismo, tendo sido adotada, por exemplo, como parte da Política Nacional de Turismo no Brasil (BRASIL, 2008; 2013). Durante o mestrado em antropologia, desenvolvi pesquisa sobre a transformação de um povoado do litoral do Piauí em destino turístico, o qual faz parte da chamada Rota das Emoções, circuito integrado que liga três estados do Nordeste brasileiro, Ceará, Piauí e Maranhão e é produto do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, do Ministério do Turismo (FERREIRA, D., 2012).

No processo de pesquisa, encontrei disponível para download no site da própria Organização uma infinidade de documentos nos quais eu buscava referências ao projeto dos circuitos transnacionais – agenda estratégica, planos de trabalho, relatórios de gestão de determinados períodos, atas de reuniões, declarações, resoluções, material informativo, entre outros. Nenhum dos documentos disponíveis, contudo, chegava a detalhar quaisquer ações realizadas in loco, apesar de alguns deles apontarem, tal como havia sido afirmado na palestra que me inspirou inicialmente, para o fato de que um dos circuitos se encontrava em processo avançado de execução, através de expressões como “*segunda fase* do estabelecimento de circuitos de turismo” e “passos que permitam a *consolidação* do circuito ACTT” (OTCA, 2013). Um artigo acadêmico que localizei através de levantamento bibliográfico, assinado por Donald Sinclair, ex-coordenador da OTCA que estava à frente do projeto quando ele foi inicialmente proposto, e por Karola Tippmann, consultora da Agência de Cooperação Técnica Alemã (à época GIZ, hoje GTZ) que atuou no projeto, permanece, até hoje, como um dos relatos mais completos acerca do projeto que tive à minha disposição⁹. O artigo apresentava o projeto dos circuitos integrados como ferramenta para o desenvolvimento sustentável do turismo na Amazônia e citava como fontes primárias minutas de reuniões e consultas realizadas com representantes do turismo dos países membros, indicando que estas fontes eram mantidas sob posse da Secretaria Permanente da OTCA, em Brasília. Este tipo de documento não estava disponível para consulta no site. Havia, portanto, muitos documentos disponíveis, mas nenhum que detalhasse ações que – baseada em minha prévia experiência de pesquisa e em um imaginário coletivo sobre organismos e projetos de cooperação internacional, alimentado pela representação que a OTCA de certa forma produzia sobre si mesma como organismo executor de políticas de desenvolvimento – eu supunha terem sido realizadas para que a criação e consolidação de circuitos de tamanha magnitude pudessem se concretizar.

9 O artigo, intitulado “Integrated circuits as a tool for the development of sustainable tourism in the Amazon”, foi publicado no livro “Sustainable Hospitality and tourism as motors of development: case studies from developing regions of the world”, como “uma experiência de cooperação local entre governos e iniciativas privadas para o ecoturismo de base comunitária como via para a superação da pobreza” (SLOAN et al, 2012, tradução minha).

Deduzi, por conta própria, que esses registros não me seriam facilmente fornecidos pela Organização, o que, em fase posterior da pesquisa, se mostrou parcialmente verdadeiro, mas não pelos motivos que eu imaginava. Decidi buscar observar eu mesma as aplicações e desdobramentos do projeto em nível local e empreendi uma viagem de campo ao estado de Roraima, no Brasil, e aos dois outros países que compunham o ACTT, Guiana e Suriname, muito pouco conhecidos pelas as ciências sociais brasileiras, no intuito de percorrer o trajeto deste que era o circuito em mais avançada fase de execução, observando localmente seus efeitos.

Contudo, seguir tal caminho apresentou desafios consideráveis, sendo o principal deles a grande dificuldade de observar ações ou efeitos de ações da OTCA em nível local, apesar das projeções enunciadas em seus documentos. Um indício disso, antes mesmo de realizar a viagem, foi o insucesso da minha tentativa de realizar o circuito tal como proposto, ou seja, através de uma agência ou operadora de viagem, por meio da qual eu compraria um pacote que me permitiria experimentar uma “combinação da experiência amazônica e do sabor caribenho” (TIPPMANN; SINCLAIR, 2012). Além do “embaraço analítico” com que me deparei por não poder encontrar ações do projeto in loco como supunha que encontraria, a realização de trabalho de campo em localidades amazônicas ofereceu outros inúmeros obstáculos de ordem prática, que me revelaram, entre outras coisas, o contexto geral de desigualdade e desassistência em que vivem as populações amazônicas, realidade com a qual eu possuía muito pouca familiaridade.

Para minha surpresa, que partia do pressuposto de que o turismo seria algo imposto de fora, acabei me deparando com sua utilização como ferramenta política por alguns grupos, por exemplo, como instrumento de afirmação de identidades étnicas – mesmo em casos em que essa identidade é historicamente negada pelo estado, condição dos povos indígenas e maroon no Suriname¹⁰ – e de garantia de reprodução social de modos de vida e

10 Price (2011; 2012) estudou os Saramaka, grupo maroon do Suriname, por mais de 40 anos, dedicando importantes publicações ao conflito travado por esse grupo com o estado do Suriname. No Brasil, embora não trate diretamente deste tipo de conflito, podemos destacar o trabalho de Olívia Maria Gomes da Cunha, que vem desenvolvendo pesquisas no Suriname sobre arte, criatividade e conhecimentos tradicionais entre os maroon Ndyuka desde 2009 (CUNHA, 2016) . Sobre povos indígenas, o relatório apresentado pela Cultural Survival,

organização social próprios. Obviamente, também pude observar a existência de empreendimentos de origem externa, de propriedade ou sob gerenciamento de estrangeiros. Estar em campo e perceber a multiplicidade das possibilidades de concretização das relações ensejadas pelo turismo, com destaque para sua utilização de certa forma mais politizada e apropriada por alguns grupos, foi algo inesperado, que me obrigou a colocar em perspectiva parte das suspeitas com as quais eu havia iniciado a pesquisa por revelar em nível local, regional e mesmo nacional uma agência que é muitas vezes apagada ou atenuada nas análises teóricas do mainstream da produção acadêmica sobre turismo¹¹ e mesmo no material informativo da OTCA, que retrata as populações amazônicas como beneficiários em situação de vulnerabilidade, a *serem incluídos*, através de apoio institucional do estado, nas dinâmicas da “economia dominante” (OTCA, 2012a).

Durante um período do doutorado estive concentrada em analisar esta dimensão específica do objeto de pesquisa, reunindo informações sobre práticas locais de turismo e sobre os grupos étnicos que havia destacado para análise. Com base na pesquisa de campo, realizada entre fevereiro e março de 2015, segui buscando alcançar questões que o turismo despertava, seja como prática local, seja como técnica de gestão de populações por parte de instituições e organismos que extrapolavam o nível local. A despeito da intensa atividade dos empreendimentos de turismo de base comunitária que visitei e que cativaram meu olhar, e apesar da presença expressiva de outros organismos internacionais, como agências nacionais estrangeiras de cooperação internacional e ONGs, principalmente de origem europeia, americana e canadense, percebida através de ações mais localizadas, não

ONG americana dedicada ao monitoramento de direitos indígenas em várias partes do mundo, ao Conselho de Direitos Humanos da ONU dá conta de que não existe reconhecimento legal da existência e dos direitos de povos indígenas no Suriname, o que impossibilita qualquer progresso em sua defesa (CULTURAL SURVIVAL, 2015).

11 Existem, contudo, produções e espaços de discussão sobre o turismo de base comunitária que fogem desta regra, algumas das quais pude conhecer melhor no percurso da pesquisa. No âmbito da academia, destaco o trabalho coordenado pela pesquisadora Teresa Mendonça, professora de turismo da UFRRJ, que enfatiza a dimensão de luta política e agência local no turismo de base comunitária como um objeto de análise em si, para além das questões mercadológicas ou de experiência do turista (ver, por exemplo, Mendonça et al, 2017). No âmbito da chamada sociedade civil, no Brasil, destaco a atuação da Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário (TURISOL), que tem produzido publicações e promovido encontros envolvendo grupos de populações tradicionais, acadêmicos, gestores públicos e privados para o debate do tema.

havia o mesmo tipo de vestígio da presença da OTCA ou do projeto de criação de circuitos transnacionais.

Se o meu objetivo inicial era pesquisar os desdobramentos locais do projeto da OTCA, como, então, poderia investigar algo que, aparentemente, não existia? Sem “execução” ou “resultados” que pudessem ser observados, como analisar um projeto que tem como denominadores fundamentais o desenvolvimento local e as iniciativas de base comunitária? Esta percepção provocada pelo trabalho de campo convergia com o que vinha sendo afirmado em publicações sobre a OTCA que eu havia explorado em momento anterior da pesquisa, que avaliavam que *as suas declarações não encontravam correspondência em ações “práticas”*. Interpretei, a princípio, esta falta de correspondência como uma falha. Buscando compreender esta questão, realizei algumas visitas à sede da OTCA em Brasília, no intuito de realizar entrevistas com os funcionários envolvidos na execução de projeto e consultar documentos que contivessem registros da própria Organização a respeito das atividades executadas.

Assim, em outubro de 2015, alguns meses após o trabalho de campo na Amazônia, visitei pela primeira vez a sede da OTCA. Entrevistei o coordenador de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo que havia proferido a palestra que assisti em 2013, Carlos Arana. Diante da minha apresentação como pesquisadora interessada em investigar as ações realizadas no bojo do projeto dos circuitos turísticos, Arana falou sobre o potencial e a necessidade de expandir o número de visitantes na região amazônica através da criação de infraestrutura e interconexões entre os países e sobre o que ele entendia serem os obstáculos para uma “atuação mais efetiva” da Organização, argumentando que a sua coordenação se encontrava descapitalizada para prosseguir com o projeto dos circuitos. Mencionou ainda a dificuldade de realizar esse tipo de proposta, essencialmente de longo e médio prazo, devido a mudanças constantes de atores (stakeholders), tanto nos planos políticos nacionais (mudança de ministros e secretários, por exemplo), quanto no nível local e regional (empresários locais e regionais). Em junho de 2016 realizei entrevista com o novo coordenador da pasta, Carlos Aragón, que afirmou que, apesar de o turismo gozar de aceitação tácita como tema de trabalho por parte dos países membros da OTCA por seu caráter “menos

político”, não havia consenso sobre as atividades que vinham sendo executadas até então no contexto do projeto dos circuitos, e que o projeto, sem apoio dos países membros, que tinham outras prioridades, provavelmente seria descontinuado.

As entrevistas e consultas documentais realizadas por mim na sede da Organização apenas aumentaram a percepção da falta de correspondência entre seus objetivos declarados e ações realizadas, porque reafirmavam a pertinência dos objetivos declarados e o empenho em perseguir-los, ao passo em que destacavam as dificuldades – financeiras, técnicas ou mesmo políticas – de efetivá-los. Percebi que era necessário ampliar o escopo da análise, tentando compreender como esses fatores dificultadores vinham, aparentemente, se apresentando ao processo de cooperação amazônica desde a assinatura do TCA, antes mesmo da criação da OTCA, e como, apesar disso, estas instituições permaneciam no tempo, passando por frequentes procedimentos definidos como “revitalização”, “renovação”, “fortalecimento”.

Foi depois de uma entrevista com um dos autores que também havia se dedicado à análise da OTCA, o professor da Universidade Federal da Paraíba, Daniel Antiquera, que comecei a perceber estas contradições em outro registro. Muito do progresso do trabalho que ora apresento se deve a esse encontro, uma vez que o pesquisador compartilhou informações e publicações de acesso mais restrito, às quais ele havia tido acesso em grande medida pelos conhecimentos e relações possibilitados por sua inserção prévia no campo das relações internacionais, que eu não possuía. Daniel Antiquera dispôs-se ainda a me fornecer detalhes sobre o seu processo de investigação e sobre as percepções que havia acumulado sobre a Organização que não havia registrado em suas publicações. Uma vez que o processo de aquisição de tais conhecimentos e desvendamento das relações foi parte fundamental de minha própria pesquisa, busco explicitar os procedimentos de acesso à informação na medida em que as apresento.

Um dos materiais que o pesquisador se dispôs a compartilhar foi uma dissertação de mestrado produzida por um diplomata em formação no Instituto Rio Branco, que apresentava uma descrição inédita sobre uma crise institucional pela qual a Organização havia passado em meados dos anos 2000

(GADELHA, H., 2010). Os desdobramentos desta crise, que não ficavam muito claros nos documentos públicos da Organização, pareciam colocar ainda mais obstáculos à atuação que se espera de uma organização internacional, intensificando as contradições que se apresentam ao entendimento da OTCA. Segundo Gadelha, o processo iniciado em 2009 designado como “relançamento” e “fortalecimento institucional” da Organização envolveu, entre outras coisas, a recomendação de cancelamento de *todas* as atividades da OTCA, incluindo projetos e programas a serem desenvolvidos em parceria com organismos estrangeiros de cooperação internacional que não dispunham de recursos e o estabelecimento de normas vistas como mais rígidas para nortear a captação de recursos e parcerias junto a essas instituições. Sob argumentos de que *a OTCA não podia agir como “um nono país”* e de que era preciso conquistar “renovada confiança” por parte dos países membros, seus processos de captação de recursos e de estabelecimento de parcerias institucionais com organismos estrangeiros foram vinculados a uma série de procedimentos burocráticos, prescrevendo a submissão de todos os seus projetos técnicos e estratégicos à tramitação por vias diplomáticas. Apesar de não eliminar as possibilidades de relacionamento da OTCA com outros atores da comunidade internacional, o chamado “relançamento”, aparentemente, as restringia e dificultava.

Uma nova agenda estratégica (AECA) foi lançada no contexto de reorientação de procedimentos, reafirmando os princípios e objetivos gerais enunciados no TCA através da definição de “novos” objetivos específicos, que atendessem às “prioridades” dos países membros, para direcionar a execução das atividades previstas. O projeto de criação de circuitos turísticos transnacionais havia sido registrado na AECA como uma destas atividades. Compreender o enredo dentro do qual foi feita a enunciação deste projeto como objetivo a ser perseguido pela Organização e promovida sua execução foi fundamental para situá-lo, mas isso só foi possível após reunir sob um mesmo fio condutor uma série de eventos, situações e fragmentos aparentemente desconexos.

Conforme informações que me haviam sido fornecidas em entrevista pelo coordenador Carlos Aragón, a execução do projeto dos circuitos foi possibilitada através de sua inclusão como “cláusula social” vinculada a um

outro projeto voltado ao fortalecimento institucional da Organização, ou seja, como um *complemento* de um projeto maior. Cruzando os dados disponíveis, constatei que o “projeto maior” de que o coordenador falara havia sido financiado pela Agência Nacional de Cooperação Alemã (GIZ/GTZ) e teve como um de seus principais produtos a produção da própria AECA. As contradições que eu havia identificado analisando os seus procedimentos de operacionalização mostraram-se, portanto, inseridas em um contexto mais amplo de questões e procedimentos.

O aprofundamento da investigação sobre a Organização, o acesso a “novos” documentos e publicações e uma mudança de orientação, que se refletiu na aquisição de novos horizontes teóricos e metodológicos, me permitiram elaborar outras reflexões sobre tais contradições. Das indagações sobre como seriam executados os seus projetos *in loco*, que pareciam conduzir inevitavelmente a percepções de uma suposta falta de capacidade ou excesso de impedimentos para executá-los “concretamente”, passei aos questionamentos sobre os motivos pelos quais a Organização permanece existindo e atuando apesar dessa aparente contradição, *chegando a enunciar projetos com potenciais desdobramentos práticos cuja execução não é parte das funções de nenhuma de suas instâncias tal como se encontram hoje estruturadas*. Ou seja, passei a colocar em perspectiva a sua capacidade de enunciar, com grande credibilidade, princípios, objetivos, interesses e responsabilidades estatais muito diversas, reunidos como um conjunto articulado sob sua figura, apesar de não ter sido ela mesma aparelhada para perseguir os objetivos que declara como seus para a sociedade mais ampla (o que parece ser resolvido no seu próprio discurso com a atribuição de funções de “facilitadora”, “articuladora”, “coordenadora”, entre outras). Passei a afastar a interpretação desta contradição como um indício de *inefetividade* ao perceber a *relevância destes atos de enunciação em si mesmos*. Desloquei o entendimento de que os enunciados não correspondiam à prática que eu pretendia investigar, de forma a entender que são, eles mesmos, a própria prática que demanda investigação.

De um ponto de vista considerado “mais técnico”, o discurso – especialmente o que se entende como discurso político – tem sido considerado como sendo algo distinto, e até mesmo oposto, da “ação”, servindo, quando

muito, para descrevê-la ou constatá-la. No entanto, a própria emissão de um enunciado é a realização de uma ação, sendo a atitude de proferir certas palavras muitas vezes uma das principais ocorrências na realização de um ato, tal como observa Bourdieu (1996), em interlocução com Austin (1955), sobre enunciados performativos.

Os enunciados proferidos no âmbito da OTCA postulam um dever ser, um devir, do qual emanam determinadas visões das formas de organização estatal reunidas em seu nome. Percebi que o interesse que eu compartilhava com outros especialistas em compreender se ou *como* esse devir vem a ser efetivado, é, antes, resultado da *força* desses enunciados, que, de outra forma, podem ser lidos não como enunciados transparentes em si, mas levando em conta o ato e as circunstâncias de sua enunciação. A força dos enunciados proferidos no âmbito da OTCA advém, em grande medida, de sua origem estatal, mas, também, do imaginário social construído em torno de organismos internacionais, que estariam, como se crê, “acima” do estado. Parte de minha dificuldade em analisar a OTCA (entendendo por análise o ato de associar ao objeto analisado certas categorias de entendimento) deveu-se ao fato de que ela se descreve a partir de termos muito presentes no debate público, como cooperação internacional, soberania nacional, desenvolvimento e meio ambiente, sem, no entanto, defini-los explicitamente, remetendo a universos de relações aos quais ela não necessariamente se associa ou se restringe. Ao me dar conta disso, busquei compreender os efeitos da ativação destes termos para designar e aglutinar variados e complexos processos e relacionamentos políticos operados no âmbito do TCA e da OTCA.

Não posso deixar de registrar que alguns pesquisadores mais céticos já haviam chamado a atenção para o fato de que desde a assinatura do TCA é possível observar que a enunciação solene de uma preocupação ambiental pode ser vista como pretexto para consecução de objetivos políticos outros, identificando-a especialmente com uma intenção expansionista e imperialista brasileira (ANTIQUERA, 2006; OLIVEIRA, 1994). Embora este tipo de objetivo possa ser facilmente observado na consulta aos documentos internos do governo brasileiro, não o destaco com a intenção de produzir especulações a respeito das intenções dos negociadores do Tratado, mas, sim, no intuito de demonstrar que, embora conjugado(s) em uma gramática de preocupação

ambiental, o(s) acordo(s) político(s) materializado(s) através do TCA e da OTCA diz(em) respeito a muitos outros aspectos do governo exercido sobre os chamados territórios amazônicos, tendo servido como estratégia legitimadora de uma variada sorte de ações estatais sobre a região.

A adoção da gramática ambiental como procedimento político não é, obviamente, prerrogativa nem do TCA nem do governo brasileiro. A estreia do debate sobre o meio ambiente na arena pública internacional é relacionada à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada em 1972. Ao longo dos anos 1970 e 1980 variados agentes estatais e interestatais (entre elas, organizações internacionais como o Banco Mundial e o FMI) passaram a adotar o discurso ambientalista e a utilizar parte dos seus princípios para nortear suas ações¹². Assim, os principais financiadores dos megaprojetos potencialmente produtores de conflitos socioambientais viriam a se tornar também, dentro de algumas décadas, os principais financiadores de grandes programas voltados à conservação ambiental, como é o caso do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) (BARROSO HOFFMAN, 2010). Assim, é possível perceber que o ato de enunciação de objetivos governamentais relacionados à preservação ambiental passou a ser uma prática complementar dos grandes projetos de desenvolvimento, funcionando, em grande medida, como uma espécie de fiança moral aos atores sociais que os empreendem.

Acredito que a dificuldade em analisar o TCA e a OTCA advém, ainda, da variedade, amplitude e generalidade de seus objetivos e princípios pública ou secretamente enunciados, o que os torna quase inavaliáveis em seus próprios termos: vastos demais para serem empreendidos por um único agente governamental, vagos demais para serem contestados. A busca por relações diretas e causais entre os enunciados do Tratado e da Organização e as ações governamentais observáveis no território se mostrou uma tarefa quase

12 Uma situação que ilustra muito bem os fluxos heterogêneos nesse sentido foi a pressão exercida por países desenvolvidos como Dinamarca e Escandinávia junto ao Banco Mundial por conta de projetos de desenvolvimento financiados pelo banco em países do terceiro mundo, como o Projeto Polo Noroeste, desenhado para e aplicado na Amazônia brasileira, cujos efeitos repercutiram mundialmente. É a partir desse tipo de pressão que o banco passa a estabelecer as diretrizes ambientais para aprovação de financiamentos, oficializadas nos anos 1980 (BARROSO HOFFMANN, 2008).

quixotesca. No entanto, é possível perceber que o TCA e a OTCA permanecem como as principais entidades institucionais transnacionais estatais para o tratamento da Amazônia, o que parece demonstrar que a soberania nacional dos países amazônicos, pelo menos em termos simbólicos, triunfou, afastando, por exemplo, a possibilidade de criação de entidades oficiais semelhantes compostas por países de fora da região, ou a perspectiva de designação oficial de sua gestão diretamente sob atribuição de organismos transnacionais porventura já existentes¹³.

Nesse sentido, nas páginas que seguem, proponho compreender o TCA e a OTCA como parte de uma *sobreposição de camadas de institucionalidade que se combinam formando o mosaico que é o “Estado”*, aqui visto especialmente como uma figura simbólica que, parcialmente encarnada em cada um dos agentes e instituições da administração pública, representa o exercício do poder de governar territórios e populações. Considero a afirmação do poder de governar uma questão a ser posta em perspectiva especialmente porque os grupos dominantes têm, historicamente, colocado esse poder a serviço de seus interesses. Dedico-me a compreender como isto se torna possível, como estas afirmações são construídas como verdades e como elas são mobilizadas para servir a determinados interesses em detrimento de outros.

A assinatura do TCA e a criação da OTCA *fornece certas condições* para que os projetos políticos que contemplam, explícita ou implicitamente, possam vir a se concretizar. Mas isto não significa que tais projetos passam a ser operados, sempre e invariavelmente, no interior de ou sob responsabilidade da OTCA. Aliás, permanecer mais ou menos apartada das frentes mais “mundanas” de atuação do estado, potencialmente produtoras de conflitos socioambientais¹⁴ e, eventualmente, moralmente condenáveis – como, por

13 Entre os autores que defendem o argumento da efetividade do TCA em garantir a soberania dos países membros sobre os territórios amazônicos, destaca-se Torrecuso (2004), já mencionado anteriormente.

14 Em algumas passagens do texto, utilizo o termo socioambientais ao me referir aos conflitos enfrentados pelas populações amazônicas para aludir ao que Leite Lopes et al (2004; também LOPES, 2006) identificam como processos de ambientalização dos conflitos sociais, ou seja, processos através dos quais a temática ambiental se torna uma fonte de legitimidade e argumentação, sendo apropriada e ligada a conflitos anteriores, reelaborados sob uma nova linguagem, que emerge por volta dos anos 1960 e 1970. Entendo que estes processos estão implicados na concepção e posteriores desenvolvimentos do TCA, ilustrando de forma bastante

exemplo, os vários projetos multilaterais de infraestrutura empreendidos sob designação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) que, conjugados, envolvem todos os seus países membros, ou mesmo projetos nacionais com potenciais efeitos para toda a região, como o da usina hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, um dos principais afluentes do rio Amazonas –, é algo que produz a sua própria legitimidade para enunciar projetos e políticas compensatórias e moralmente aceitáveis, colocando a OTCA numa *posição de virtual contraponto político no interior do próprio estado*. Não é fortuito, por exemplo, que a OTCA tenha sido criada justamente quando a IIRSA estava sendo gestada e que as duas iniciativas sejam objeto de deliberação nos mesmos meios diplomáticos. A existência do TCA e da OTCA como instrumentos institucionais faz supor que as relações entre esses países e suas atuações no que diz respeito aos assuntos mencionados – desenvolvimento e meio ambiente – passariam necessariamente por eles, que teriam a função de garantir a sua adequabilidade aos “padrões internacionais” de “sustentabilidade”, ao passo em que o fato de essas relações e atuações não estarem sendo desempenhadas dentro do registro do TCA e da OTCA leva a crer que elas não estão sendo feitas, embora estejam.

A ideia de uma racionalidade estatal, que prescreve relações de causalidade diretas entre fins e meios, leva a analisar fenômenos políticos em seus desdobramentos mais imediatos, como se a cada processo devesse corresponder um produto claro, concreto e explícito. Ao examinar os processos relacionados ao TCA e à OTCA foi possível observar, acima de tudo, a operação de procedimentos cujos efeitos não são tão diretamente observáveis, através da capacidade de fazer surgir para a existência uma autoridade que enuncia um poder difuso, extensivamente abrangente e moralmente positivado. Busco evidenciar esses efeitos não tão visíveis neste trabalho.

Passei a analisar a OTCA através do exame de seus atos de enunciação e das práticas e formas materiais através das quais eles são realizados e adquirem credibilidade. A análise do projeto de turismo, que inicialmente havia despertado meus interesses, bem como as experiências vivenciadas em

evidente a aglutinação de uma diversidade de questões relacionadas ao governo sob o argumento ambiental, como demonstro ao longo da tese, bem como passaram a compor também o repertório de interesses e reivindicações por parte das populações implicadas.

campo junto às populações amazônicas na Guiana e no Suriname, continuam iluminando a pesquisa como um todo, sendo aquilo mesmo que possibilitou os insights a partir dos quais construí as reflexões que ora apresento. Ao longo do seu desenvolvimento, contudo, a investigação se converteu em um mergulho em documentos e em tramas burocráticas, e a tese se transformou em um trabalho sobre a OTCA como parte do estado, ou, melhor dizendo, sobre *como o estado representa a si mesmo quando atua através de um organismo como a OTCA*. A proposta de análise que apresento é, desse modo, resultado de uma trajetória de *desencantamento* do objeto.

Um dos conjuntos de desencantamentos que gostaria de destacar diz respeito ao funcionamento das dinâmicas de produção de políticas internacionais por parte de organismos intergovernamentais. É curioso perceber que *parte do papel do que é chamado organismo de conservação e desenvolvimento não é propriamente nem conservar nem desenvolver, mas atuar sobre as ideias de conservação e desenvolvimento*. Nesse sentido, planos, programas e projetos podem ser entendidos como articulações específicas de ideias a respeito da atuação sobre territórios e populações, ou seja, como instrumentos ideológicos de governo. Chamá-los de instrumentos ideológicos não significa dizer que não possuem materialidade. Pelo contrário, eles possuem uma materialidade própria (documentos, sedes físicas, funcionários, reuniões), que não deve ser confundida com as materialidades sobre as quais possam vir a ter efeito. Trata-se de um trabalho quase invisível, mas produzido continuamente, e com importantes efeitos para a concepção dos territórios e populações que nomeia como objetos de governo.

Outro conjunto de desencantamentos está relacionado ao fato de que, quando a OTCA, conhecida e reconhecida como um legítimo agente de governo sobre a Amazônia, enuncia a sua capacidade de elaborar e executar projetos (seja essa capacidade efetivamente possível ou não), ela está *agindo sobre o real ao agir sobre a representação do real*. Ao colocar em perspectiva o próprio fato de eu ter elegido o projeto dos circuitos da OTCA como objeto de pesquisa de doutorado, aponto para um tipo de enunciação que é não apenas *possível de ser afirmada*, mas também conta com *aceitação como verdade*. Vejo este efeito poderoso de aceitação como verdade – e até de projeção do que seria ou deveria ser o papel de um organismo de cooperação internacional

– como produto, mais de um conjunto de enunciados do que de “resultados práticos” observáveis, embora uma coisa não anule a outra e a efetiva implementação com resultados demonstráveis, mesmo que em volume muito menor que o afirmado e esperado, seja imprescindível para que os enunciados continuem sendo entendidos como verossímeis, praticáveis, potencialmente alcançáveis. Os projetos desenvolvidos ou em desenvolvimento no âmbito da OTCA podem ser entendidos como a sua face mais pública e demonstrável, uma espécie de precipitado de uma solução que contém muito mais elementos. Avaliar simplesmente como erro a falta de correspondência entre sua ação de enunciação e sua ação no território é aderir à representação, esperando encontrar um comportamento cuja adoção se acredita obrigatória para que esteja adequado à tal representação. Tomando outro caminho, busco entender esses enunciados como um *modo de operar*, ou seja, minha proposta é examiná-los como procedimentos adotados para agir como “Estado” em interação com seus “semelhantes” e suas populações.

Outro conjunto de desencantamentos diz respeito ao entendimento dos efeitos do estado sobre territórios e populações. Pude perceber que *o estado age também através de atos de nomeação que enquadraram como produto de suas ações conexões e práticas previamente existentes, não necessariamente estabelecidas sob sua prescrição ou conforme sua ordem*. Ao nomeá-las como “políticas”, leva-se a crer que são resultado direto de investimentos governamentais específicos, quando, em alguns casos, chegam a ser resultado mesmo do embate e da resistência das populações implicadas diante (ou na ausência) de outros atos do estado, como é o caso de algumas iniciativas de turismo de base comunitária nos países pesquisados. Assim, é possível identificar, em última instância, a operação de *cooptação através da nomeação*, ou seja, a associação de práticas e iniciativas previamente existentes no território com ações do estado que não as produziram diretamente.

O último conjunto de desencantamentos que quero destacar está relacionado ao questionamento acerca do porquê de o TCA e a OTCA permanecerem vigentes e operantes se, aparentemente, não cumprem com efetividade os objetivos que declaram como seus. Entendo que, para além das suas dimensões de atuação declaradas, realizadas através de trabalhos mais ou menos visíveis de suas instâncias oficiais, há ainda uma gama de *efeitos*

instrumentais resultantes de seus procedimentos, efeitos estes muito importantes de serem mantidos e diretamente relacionados à produção e à manutenção da legitimidade do poder do estado sobre territórios e populações. Quando falo de efeitos instrumentais, estou me referindo à noção explorada por Ferguson (2006), mas, diferentemente do que fez o autor, não demonstro o estabelecimento em nível local e/ou regional de estruturas administrativas estatais, o que, pela natureza do meu objeto e pela trajetória de desencantamento, já observei não ser o principal tipo de efeito produzido. *Analiso um tratado e um organismo cujos procedimentos centrais são de atuação sobre ideias, portanto, discuto o que – e como – essas ideias produzem sem dizer que estão produzindo. Busco demonstrar que sorte de coisas a sua formulação e enunciação tomam como pressupostos, que, ao serem (re)afirmados, têm seu caráter de verdade sancionado.* Busco demonstrar, portanto, como um determinado conjunto de afirmações se articula para produzir, em conjunto com outros procedimentos, o poder do estado, soberano, escalar e espacialmente abrangente.

Das escolhas teórico-metodológicas

A disposição de pesquisar “para cima” (*studying up*, tal como designa Nader, 1972) – ou seja, de transformar em objeto de análise antropológica elites, burocracias e corporações, importantes espaços de poder na atualidade, no intuito de tornar os seus processos menos obscuros e mais inteligíveis – esteve de alguma forma presente desde o início da pesquisa, vindo a adquirir novas proporções conforme prossegui os estudos. Renunciei ao destaque que poderia ter dado a grupos específicos dentre as populações amazônicas, em suas representações, gramáticas e práticas, especialmente no contato com o turismo internacional, para me voltar à análise de um plano institucional, estatal e interestatal. A mudança de ênfase no objeto empírico de estudo foi uma escolha deliberada, que reflete importantes deslocamentos teóricos, metodológicos e sobretudo políticos. Trata-se de evidenciar o fazer de práticas de poder que afetam, direta ou indiretamente, as vidas das populações, mas cuja operação lhes é muito pouco visível.

Como se verá, o recorte temporal aqui operado abrange desde os anos anteriores à assinatura do TCA até o momento presente de atuação da OTCA, totalizando um período de aproximadamente 40 anos. Para lidar com esse recorte consideravelmente amplo, optei por ressaltar e analisar determinadas situações em detrimento de outras, de forma que muitos eventos, assuntos e iniciativas específicos não foram contemplados. A seleção das situações analisadas, contudo, não foi aleatória. O TCA e a OTCA já foram objeto de uma série de estudos, principalmente nos campos disciplinares das Relações Internacionais e do Direito Internacional. Examinar um conjunto de publicações me permitiu presumir o que é tomado como essencial, ou seja, datas, locais e pessoas vistas como proeminentes, e as formas como são encadeadas em narrativas que buscam atribuir-lhes certos sentidos.

Por outro lado, ao afirmar que remeto-me a marcos, eventos, pessoas e documentos específicos, não estou querendo dizer que os vejo como tendo uma importância em si, mas que os entendo como parte de um processo – esse sim meu objeto de análise – do qual são, simultaneamente, produto e recurso, consequência e condição prévia. Faço ainda referências e alusões a processos externos no decorrer do texto como artifício para desenhar um contexto de entendimento. Alguns deles foram explicitamente referenciados nos materiais específicos sobre o TCA e a OTCA que tomei para análise, enquanto outros são decorrentes de associações que estabeleci a partir de levantamentos e aprofundamentos, especialmente oriundos da literatura antropológica sobre estado, cooperação internacional e desenvolvimento.

Ao longo da pesquisa, recorri a fontes primárias, ou seja, documentos de vários tipos, públicos e reservados – como declarações, acordos, atas de reunião, planos, programas, projetos, relatórios, transcrições de discursos, despachos, telegramas, memorandos, entre outros –, e a fontes secundárias – por exemplo, notícias e análises realizadas por especialistas externos e internos às burocracias nacionais dos países membros ou à própria Organização¹⁵. A abordagem de documentos escritos é central na tese por

15 Existe variada produção sobre o TCA e a OTCA, algumas delas inclusive facilmente acessíveis em bancos de dados digitais. Destas, uma parte se propõe a analisar temas e desdobramentos específicos, como a gestão de águas (ver, por exemplo, SANTANNA, 2009). Reservei-me, contudo, dado o caráter da pesquisa, a consultar estudos que propunham uma

entender que estamos tratando de um campo cuja atuação se dá não só, mas *especialmente através* da produção de documentos escritos¹⁶, de forma que os tomo como lócus privilegiado de análise, sem dispensar outros recursos metodológicos considerados mais tradicionais na antropologia. Para realizar uma etnografia baseada em documentos, me inspirei nas reflexões de Paula Lacerda (2015), Adriana Vianna (2014), Maria Gabriela Lugones (2017) e Letícia Ferreira (2014). Também realizei entrevistas com funcionários e ex-funcionários da OTCA, além de trabalho de campo na Guiana e no Suriname, que, se não rendeu matéria principal para a tese, serviu como impulso para as questões trabalhadas e como uma espécie de paralelo, crucial para as reflexões apresentadas¹⁷.

Os materiais explorados incluem documentos com temporalidades muito distintas, que reuni como resultado de cinco anos de coleta e análise. Para descrever a Organização de forma mais geral e os seus procedimentos de operação, recorri a atas de suas reuniões públicas, resoluções e regulamentos, todos disponíveis em seu site na internet. O mapeamento geral dos documentos, bem como a compreensão de seus possíveis cruzamentos e efeitos que produzem, só foram alcançados por mim em fase avançada da pesquisa, após obstinada consulta.

No que diz respeito aos documentos diretamente relacionados ao projeto analisado, além da Agenda Estratégica (AECA) (OTCA, 2013), exploro informações registradas em outras fontes primárias da Organização, como folhetos específicos disponíveis para download em seu site na internet (OTCA, 2012b), planos de trabalho da coordenação responsável pelo projeto, também

análise mais geral da iniciativa e também aqueles mais especificamente voltados ao turismo. O mesmo procede no caso dos documentos consultados.

16 Castilho et al (2014) destacam a importância no tratamento de documentos em contextos em que a escrita se configura como instrumento de poder e segregação, como no caso das sociedades letradas. Das e Poole (2004) reforçam que o estado moderno é, em grande medida, construído através de suas práticas escritas.

17 Toda a viagem foi custeada com recursos adquiridos a partir de minha atuação como professora do IFPI, grande parte deles recebidos como salário durante a licença de 36 meses para conclusão do doutorado e uma menor parte recebida como bolsa de produtividade PROAGRUPAR em período anterior à licença. É importante dizer que não dispus de bolsa ou qualquer recurso da UERJ para realização de trabalho de campo, em um momento em que a instituição passava por uma séria crise financeira e estrutural provocada pelos grupos à frente do governo do estado do Rio de Janeiro, agravada pelo golpe de 2016 ao governo federal, que arrebatou os recursos da educação nacional, com desdobramentos particulares para o campo da ciência e tecnologia, incluindo as pós-graduações.

disponíveis para download (OTCA, 2013), bem como os textos publicados na página de apresentação da coordenação no próprio site. Também consultei o Manual do Amazon-Caribbean Tourism Trail (OTCA, 2012c), produzido como produto final da execução de um dos três circuitos previstos no projeto analisado, o qual não foi publicado e encontra-se conservado em registro impresso na sede da OTCA em Brasília. Realizei entrevistas com três dos coordenadores que estiveram à frente da pasta responsável pelo projeto: o guianense Donald Sinclair, que encontrei pessoalmente em viagem de campo ao Suriname em março de 2015, e os peruanos Carlos Arana Courrejolles e Carlos Aragón (que, antes de assumir a pasta, havia exercido o cargo de diretor administrativo da OTCA), os dois últimos entrevistados por mim na sede da Organização em Brasília quando exerciam seus mandatos diante da coordenação. Outros ocupantes de cargos diretivos que entrevistei, não diretamente relacionados ao projeto dos circuitos, foram a Coordenadora de Assuntos Indígenas, Sharon Austin, o Diretor Executivo, César Augusto de las Casas Díaz, e a primeira Secretária Geral, Rosalía Arteaga Serrano, contatada através de e-mail.

Tive também acesso a excertos de documentos – alguns contendo pareceres técnicos, instruções, registros de reuniões – disponibilizados pelos coordenadores a partir de minha insistente solicitação (dos quais não foi possível indicar a correta referência, pelo seu caráter fragmentado). Busquei informações específicas sobre o projeto dos circuitos em consulta junto à Coordenação-Geral de Documentação Diplomática do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, tendo encontrado apenas três comunicações internas entre a sede do ministério e sua embaixada em Georgetown, de caráter ostensivo¹⁸ (telegramas e circular telegráfica), com explícita referência ao projeto dos circuitos e a uma reunião regional de turismo da OTCA realizada na capital guianense em 2012 (BRASIL, MRE, 2012).

Também foi possível encontrar na internet informes da Agência de Cooperação Internacional Alemã (GIZ/GTZ) contendo registros de algumas atividades realizadas no âmbito do projeto em uma das principais feiras

18 Exploro a categorização dos documentos nas páginas seguintes, explicando a divisão entre documentos ostensivos e sigilosos.

internacionais de turismo do mundo, a ITB Berlin (Internationale Tourismus-Börse), em 2012 (ITB BERLIN, 2012). Através de levantamento bibliográfico, encontrei um artigo acadêmico publicado sobre o assunto, escrito por Donald Sinclair, ex-coordenador da OTCA que estava à frente do projeto quando este foi inicialmente proposto, e por Karola Tippmann, consultora da GIZ/GTZ que atuou no projeto (TIPPMANN; SINCLAIR, 2012), além de algumas notícias das reuniões realizadas em Georgetown em jornais guianenses de circulação nacional (GUYANA CHRONICLE, 2009).

Não tive acesso, contudo, ao projeto propriamente dito, ou seja, ao documento que condensa (ou deveria condensar) suas informações técnicas e burocráticas. Tampouco tive acesso a registros oficiais das atividades realizadas pela OTCA nos países envolvidos nos circuitos, tais como relatórios e minutas de reuniões. O acesso a esses tipos de documentos me foi sistematicamente negado pelos funcionários contatados, sob argumentos de que, como registros de circulação interna, poderiam conter informações sigilosas, como, por exemplo, valores monetários. As negativas sempre se basearam, portanto, no argumento de que a documentação solicitada *não poderia* ser disponibilizada, mas deixam margem para o questionamento acerca mesmo de sua efetiva existência.

Em relação à atuação diretamente relacionada ao turismo, existem duas compilações produzidas a partir de oficinas/seminários realizados no âmbito do TCA ou da OTCA: uma datada de 1995, disponível na biblioteca de publicações da página da OTCA na internet (TCA, 1995); e um número inteiro de um periódico internacional de turismo, sob o título “Does sustainable tourism offer solutions for the protection of the Amazon rainforest?”, este último com artigos escritos por pesquisadores acadêmicos e/ou funcionários dos corpos burocráticos de cada um dos países membros, a convite do então coordenador Donald Sinclair (ver SINCLAIR; JAYAWARDENA, 2010). Nenhuma das duas publicações aborda diretamente as ações realizadas no contexto dos projetos técnicos da OTCA em desenvolvimento para o setor do turismo, embora sejam elas mesmas produtos de sua atuação, voltados à produção de conhecimento sobre turismo e desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Já no que diz respeito às negociações relativas ao processo de concepção do TCA, boa parte das informações examinadas está registrada em

um conjunto de documentos do Ministério das Relações Exteriores brasileiro (MRE), datados do período da gestão do chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira, disponível online para ampla consulta no acervo de arquivos pessoais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas – CPDOC/FGV¹⁹. Constam do conjunto telegramas, cartas oficiais, relatórios, documentos de circulação interna do governo brasileiro, transcrições de discursos e o projeto inicial do tratado, além de uma análise de 1979 sobre a sua assinatura²⁰. Documentos semelhantes se encontram no acervo do próprio MRE, disponibilizados a mim através de plataforma própria do Serviço de Informação ao Cidadão²¹, em razão de uma solicitação que fiz enquanto pessoa física ao órgão, em maio de 2016. Utilizo estes documentos como material empírico de análise.

Além disso, também utilizo como fontes secundárias artigos publicados em periódicos, dissertações e teses de autores que analisam o TCA e seu processo de elaboração e proposição. Alguns deles foram escritos por especialistas independentes interessados no processo, logo após a assinatura do tratado ou mais recentemente (WARE, 1980; LANDAU, 1980; ROMÁN, 1998; ANTIQUERA, 2006); outros foram escritos por pessoas que faziam ou haviam feito parte dos governos implicados no tratado (MEDINA, 1980; MERCADO-JARRÍN, 1979) e fornecem informações importantes sobre perspectivas nacionais e sobre o próprio processo deliberativo que lhe deu origem.

19 O CPDOC disponibiliza online, digitalizados, acervos particulares de pessoas públicas, doados pelas próprias pessoas ou por familiares com fins de preservação da memória. Alguns desses arquivos, como o de Azeredo da Silveira, conservam documentos relativos ao período da ditadura militar brasileira. Os documentos consultados para o desenvolvimento desta tese encontram-se na subsérie Assuntos Interamericanos do arquivo de Silveira e estão disponíveis no endereço: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/AAS/textual/documentos-referentes-a-proposta-e-institucionalizacao-do-pacto-amazonico-durante-a-gestao-de-azeredo-da-silveira-como-ministro-das-relacoes-exter>>. Acesso em : 24 mai. 2016

20 O texto é o último documento e o único não oficial da série. De autoria de Maria Elena Medina, do Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables da Venezuela, foi apresentado em setembro de 1979 na Universidade de Cambridge, no Centro de Estudos Latino-Americanos, por ocasião da Conference on the Development of Amazonia in Seven Countries. Ao longo da tese, faço referência ao texto de Medina de forma independente, mas é importante deixar registrado que tive acesso a ele através do arquivo pessoal de Azeredo da Silveira.

21 O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Executivo Federal brasileiro. Disponível em: <<http://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>>. Acesso em: 24 mai. 2016

Para analisar os processos que deram origem à OTCA, consultei documentos acessados através de compilados denominados “Base Jurídica”, publicações disponíveis para acesso irrestrito na página da OTCA na internet, contendo registros de documentos constitutivos, regulamentos, declarações, resoluções, atas e anexos, produzidos em sua maioria por ocasião de reuniões das suas instâncias oficiais. O compilado datado de 2002²² contém atas de reuniões de todas as instâncias multilaterais do TCA até a data de sua publicação, contemplando ainda as atas de um dos grupos de trabalho ad hoc instituído especialmente para adereçar questões relativas ao estabelecimento da Secretaria Permanente. Para os documentos públicos com data a partir de 2002, foi consultada a publicação datada de 2013, uma atualização resumida contendo registros de 2003 a 2012²³. Estes documentos foram produzidos e publicados sob a designação TCA ou OTCA.

Partindo do que encontrei nesses documentos, fui em busca de registros produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro (também chamado Itamaraty) relacionados às instâncias do TCA e da OTCA. Tive de acessá-los pessoalmente, através de consulta agendada mediante solicitação de pesquisa junto à Coordenação-Geral de Documentação Diplomática (CDO) em Brasília²⁴. Em três dias de consulta, pude acessar documentações categorizadas como memorandos, telegramas, despachos, notas verbais, ofícios, faxes e instruções²⁵, produzidas em caráter ostensivo ou sigiloso. Os documentos consultados foram produzidos e circulados sob vigência de várias

22 O compêndio contém um total de 617 páginas, embora a paginação siga até 637, sugerindo a omissão de algumas delas (possivelmente, anexos das atas). A elaboração e publicação deste documento teve apoio do governo da Finlândia. Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/SPT-TCA-BOL-SN_BJ.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017

23 Publicada em 2013 com 280 páginas, sob apoio do Programa Regional Amazônia BMZ-DGIS-GIZ. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2014

24 Conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que regula o acesso a informações produzidas pela administração pública brasileira, qualquer pessoa pode solicitar o recebimento de informações de órgãos e entidades estatais, sem necessidade de apresentação de motivo. Para realizar pesquisa junto ao acervo documental do Itamaraty é preciso requerer agendamento através de “Formulário para solicitação de Pesquisa aos Arquivos”, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/servicos>>. Acesso em: 20 set. 2017

25 Para uma reflexão sobre a pesquisa histórica no Itamaraty e as modalidades de documentações produzidas pela burocracia diplomática, ver Pio Penna Filho (1999).

legislações, que prescreviam diferentes graus de classificação de sigilo²⁶. A maior parte dos arquivos que consultei foram originalmente produzidos como “confidenciais”, categoria não explicitamente contemplada pela legislação mais atual. Pude acessar documentos confidenciais produzidos até aproximadamente o ano de 2002, desclassificados por vencimento do prazo de classificação, o que me faz crer que são hoje considerados sob o nível designado como “segredo”. A sobreposição de categorias pode chegar a ter implicações para o tratamento analítico destes documentos, como a necessidade de compreensão dos distintos critérios aplicados para atribuir os diferentes graus de sigilo instituídos em diferentes momentos da história e a dificuldade de localização de documentos e solicitação de consulta por parte do pesquisador, que precisa estar ciente dos códigos e termos em vigor. Pude acessar apenas alguns documentos originalmente definidos como “segredos” e nenhum “ultrassecreto”, o que não impediu a consecução do objetivo geral da consulta, uma vez que foi possível mapear discussões importantes mesmo nos arquivos classificados em grau inferior de sigilo. A partir dos anos 2000, mais ou menos, não me foi permitido acessar os documentos sigilosos que poderiam conter informações mais relevantes do ponto de vista de minha análise, sob o

26 De acordo com a legislação vigente atualmente (Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), os documentos são designados como ostensivos quando são produzidos sem classificação de grau de sigilo, de circulação livre. Tive acesso a alguns destes documentos, que em geral, no caso do Ministério de Relações Exteriores brasileiro, versavam sobre questões administrativas, correspondências sociais, concessão de vistos, entre outros assuntos que não são considerados especialmente importantes para a segurança nacional a ponto de serem classificados como sigilosos e não chegavam a conter informações muito valiosas para a análise que ora apresento. Quanto aos documentos sigilosos, consta na referida legislação que “a informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como **ultrassecreta**, **secreta** ou **reservada**”, com prazos de restrição de 25, 15 e 5 anos, respectivamente, e apresenta uma listagem de motivos que tornam determinadas informações passíveis de classificação para restrição de acesso, **embora não indique quais deles devem ser considerados para definir cada gradação de sigilo**: “I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações” (BRASIL, Lei nº 12.527/2011, Art. 23).

argumento de que muitos deles encontravam-se ainda sob vigência do prazo inicial de classificação ou haviam sido reclassificados. Sequer pude ter acesso à sua listagem.

As informações que considero mais relevantes para a discussão foram encontradas nos documentos sigilosos, especialmente em telegramas, despachos telegráficos e memorandos. Os *telegramas* são comunicações enviadas pelas embaixadas brasileiras localizadas nos países membros (no contexto do TCA, responsáveis pela representação do Brasil junto às instâncias do Tratado até a instalação da Secretaria Permanente em Brasília) para a sede do ministério no Brasil. Os *despachos telegráficos* correspondem a como se convencionou nomear os telegramas expedidos a partir da sede do ministério para as embaixadas. Os *memorandos*, por sua vez, contemplam comunicações trocadas internamente pelos setores competentes do Ministério em Brasília. Como o organograma do Ministério sofreu alterações ao longo dos anos²⁷, alguns setores nomeados nos documentos mudaram de designação, mas os principais dentre os citados nos documentos consultados (aqui listados sem maiores pretensões de classificação cronológica) foram: Secretaria Geral; Subsecretaria Geral de Assuntos Políticos (SGAP); Departamento das Américas (DAA); Departamento da América do Sul (DAS); Divisão da América Meridional II (DAM II), que já se chamou Departamento da América do Sul II (DAS-II) e hoje é designado Departamento da América do Sul Setentrional e Ocidental (DASSO). Todos os documentos arquivados junto à Coordenação-Geral de Documentação Diplomática (CDO) são discriminados por tipo/formato (telegramas e despachos telegráficos, por exemplo, ficam em caixas separadas) e alocados em acervos distintos conforme seu grau de sigilo (há uma divisão para arquivos ostensivos e outra para arquivos sigilosos), além de arquivados cronologicamente por ano e identificados por órgão de expedição/recebimento. Não observei divisões específicas por tema, apesar de haver certa sistematização da informação por termos descritores que indicam, através de siglas, os assuntos tratados logo no cabeçalho dos documentos: os assuntos relacionados ao TCA e à OTCA, por exemplo, são referidos pelos

27 Para um exame sobre diferentes organogramas e estrutura do Ministério brasileiro ao longo do tempo, ver Castro e Castro (2009).

descritores PREG-TCA e PREG-OTCA, correspondendo a sigla PREG ao tratamento de assuntos relativos à “Política em Blocos e Organismos Regionais”²⁸.

Os memorandos, telegramas e despachos telegráficos que consultei continham, entre outras coisas, comunicação de apreciações, por parte do corpo diplomático brasileiro no exterior e em Brasília, das discussões, propostas e iniciativas realizadas no âmbito do Tratado; solicitação ou comunicação de “gestões” – termo que, na diplomacia, é utilizado para designar negociações diretas com representantes diplomáticos de outros países e/ou organismos internacionais, no sentido de persuasão a respeito de questões específicas de interesse daqueles que empreendem a “gestão” –; subsídios para contatos bilaterais, inclusive reuniões presidenciais, enviadas pelos embaixadores no exterior; além de instruções, enviadas pela sede em Brasília, para posicionamento das delegações brasileiras frente aos corpos diplomáticos dos outros países, relativas ao TCA ou a outras iniciativas de cooperação²⁹. Ainda no Itamaraty, pude entrevistar uma das diplomatas responsáveis pela OTCA junto ao ministério, lotada na DASSO, Ana Beatriz Nogueira, com quem conversei a respeito do lugar que a Organização ocupa naquele Ministério, em termos de sua importância, dos setores envolvidos em seu tratamento e de sua relação com outras iniciativas de cooperação no continente.

Finalmente, junto ao Instituto Rio Branco, órgão responsável pela formação diplomática no país, pude consultar dissertações produzidas por diplomatas brasileiros por ocasião da conclusão de curso de formação inicial para a carreira, reconhecido pelo Ministério da Educação como Mestrado em Diplomacia. Estas publicações, disponíveis a acesso público apenas no acervo da biblioteca Embaixador João Guimarães Rosa, na sede do Instituto Rio Branco, versam sobre temas variados, apresentando perspectivas sobre

28 Outros termos descritores que pude observar nos documentos consultados foram: PEXT – Política Internacional e Política Externa Bilateral, POIN – Política Interna, WMAM – Tratamento Multilateral do Meio Ambiente, XCOR – Comércio Regional, XPRO – Promoção Comercial.

29 Devido ao circunscrito tempo disponível para consulta e aos limites de escopo desta investigação, optei por selecionar determinadas instâncias em detrimento de outras, mas há vasta e detalhada documentação referente, por exemplo, às comissões especiais e iniciativas específicas de cooperação internacional no âmbito do TCA, originalmente classificadas como confidenciais, com prazo de expiração de sigilo a ser consultado junto ao pessoal do CDO.

política internacional, política externa brasileira, cooperação bilateral e multilateral, organismos internacionais, entre outros. Serviram-me de referência aquelas que tratavam mais especificamente do TCA ou da OTCA, dentre as quais pude encontrar a já mencionada dissertação de Hayle Gadelha (2010) e também alguns volumes que tratavam da política externa brasileira e da integração regional sul-americana. Não pude acessar, no entanto, trabalhos referidos nestas dissertações produzidos como teses em estágio mais avançado de formação para a carreira diplomática, no chamado Curso de Altos Estudos, que, conforme fui informada pelo bibliotecário, possuem graus específicos de classificação de sigilo pelas informações que podem chegar a congregar. Não obstante, algumas destas teses são selecionadas para publicação como livro através da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores; uma delas, especialmente, de autoria do diplomata Pedro de Castro da Cunha e Menezes (2015), serviu de contraponto a discussões que apresento sobre o tratamento do tema meio ambiente pela diplomacia.

Foram muitos os caminhos e perspectivas que testei até chegar neste que apresento como eixo central da tese, ou seja, como o fio condutor de toda a argumentação que desenvolvo a seguir, que só foi avistada com o acúmulo de dados e reflexões que produzi ao longo da pesquisa, ensaiando diversas aproximações e distanciamentos em relação ao objeto investigado. Nos últimos meses de escrita da tese cheguei à proposição de que a OTCA pode ser entendida como *um conjunto articulado de práticas de administração pública que envolve a performance de si como um organismo interestatal de caráter estratégico e executor*, o que pode ser analisado dentro de um encadeamento de atos do “Estado” na disputa pela classificação voltada ao estabelecimento e manutenção de poderes políticos sobre um território.

Ao propor elaborar uma compreensão sobre a OTCA que enfatiza seu caráter performativo e seu efeito de (re)afirmação do poder do estado, estou escolhendo um caminho bastante diferente daqueles que têm sido percorridos pelos e pelas especialistas que se dedicaram ao exame da Organização ou de seu precursor, o TCA. Empreendo aqui um esforço de outra ordem, que, como tal, enfatiza outros tipos de processos e apresenta resultados essencialmente distintos, mas não pretende invalidar, diminuir, nem muito menos prescindir de

suas funções estratégica ou executora, bem como das análises avaliativas sobre elas produzidas a partir de outras orientações teórico-metodológicas.

Munido-me do instrumental teórico-metodológico da antropologia, em especial da chamada antropologia do estado, coloco em perspectiva os discursos produzidos sobre a OTCA, o TCA e, de forma mais ampla, sobre o próprio estado, visto através de formas específicas de atuação estatal. Enfatizo a análise de imagens, metáforas e práticas representacionais que emergem em um cenário definido como transnacional e entendido aqui como um campo de disputas (cf. FERGUSON; GUPTA, 2002). Inspirada pelos autores com quem dialogo, que me possibilitaram partir do entendimento de que as lutas simbólicas têm efeitos e fundamentos efetivamente reais, e seguindo uma perspectiva de longa duração que leva em consideração mudanças mais amplas nas relações de poder entre agentes da governamentalidade, demonstro como o estado opera através de certas produções simbólicas que têm como efeito fundamental a fabricação do seu próprio poder. Neste sentido, apresento um estudo sobre atos de instituição, sugerindo que o ato jurídico-formal de criação de uma organização interestatal (necessariamente derivado de um ato de instituição anterior, a saber, a assinatura de um tratado internacional, seu “registro de nascimento”, por estados devidamente reconhecidos como tal), vinculado a práticas cotidianas que lhe constituem enquanto um organismo técnico e burocrático capaz, pelo menos formalmente, de empreender funções estratégicas e executoras, pode ser analisado como um processo de produção de poderes estatais.

Estou, portanto, situando a criação da OTCA, bem como um conjunto de procedimentos a ela relacionados, dentro de uma ampla composição de atos estatais produzidos por diferentes países em diferentes momentos, dedicando particular atenção a atos cerimoniais de nomeação que, realizados numa determinada arena, atribuem formalmente a certos agentes um domínio retórico sobre territórios e populações, o que pode vir a se desdobrar ou não em posterior exercício de tal domínio. Sustento que a legitimidade dos atos que analiso nesta tese está relacionada à sua capacidade de demonstrar o exercício de funções que, atualmente, se atribui ao domínio integral de territórios, ou seja, ao seu *governo*, o que inclui a competência para definir, orquestrar e executar ações sobre eles, sob a égide da ideia de soberania.

Neste sentido, identifico o projeto de criação de circuitos turísticos como um expediente desta tarefa, uma vez que este conjuga a ideia de estado espacial e escalar, performando a imagem de um organismo interestatal que está acima e abarca – além dos próprios países, mas através deles – as localidades, regiões e comunidades, enunciando seu poder sobre territórios não necessariamente contíguos, ou conectados em termos culturais, políticos e econômicos (cf. FERGUSON; GUPTA, 2002). Tanta magnitude contrasta não só com o lugar que o turismo ocupa como tema de trabalho dentro da organização, mas com a própria estrutura da OTCA.

Por fim, elaboro o argumento de que estamos testemunhando a produção de novas formas de instituir poder, em um quadro de emergência de formas de governo dentro do qual se reconfiguram as habilidades dos estados de espacializar sua autoridade e proclamar sua generalidade e universalidade (cf. FERGUSON; GUPTA, 2002).

Divisão dos capítulos

Dividi o conteúdo da tese em duas partes. A primeira parte, dediquei ao esforço de compreensão sobre o que é a OTCA e sobre como ela funciona. Para tanto, no primeiro capítulo exploro as formas de sua apresentação pública, nas quais a Organização é em geral retratada em alusão à sua importância no que diz respeito à definição de uma agenda internacional de proteção ambiental e desenvolvimento para a Amazônia, observando e procurando explicitar, em paralelo, os significados dos termos mobilizados em seu âmbito, bem como as complexidades e particularidades de sua estrutura organizacional. Neste movimento, evidencio a centralidade de seus enunciados como modo de operar, seja em suas atuações mais cerimoniais ou cotidianas. Explicito e detalho minha perspectiva de análise, baseada na noção de performance de estado e no entendimento de que o ato de enunciar é uma importante forma de agir sobre as coisas.

No segundo capítulo descrevo o funcionamento de um de seus projetos, em cruzamento com as prescrições a respeito de sua atuação técnica e estratégica. Observo que os parâmetros prescritivos não necessariamente correspondem ao conjunto de práticas que efetivamente se realizam no âmbito

da organização, mas têm sobre elas o efeito de produção de um sentido de unidade, linearidade, amplitude, e, inclusive, moralidade. Coloco em perspectiva a proposição de “projetos de desenvolvimento” – com especial ênfase àqueles que preconizam a produção de “desenvolvimento” através do turismo – como um inequívoco artifício de desenvolvimento, situando-os, antes, como procedimento de explicitação e adoção de um modelo de desenvolvimento que envolve, entre outras coisas, a constituição de arranjos com elites locais e regionais, estando necessariamente atrelado a um determinado modelo de estado. Em última instância, os “projetos de desenvolvimento” produzem a ideia daquilo que é/deve ser objeto de uma governamentalidade, corroborando imaginários sobre populações e territórios amazônicos.

As considerações às quais chego ao completar esta primeira rodada de questionamentos e explicações conduzem a outra ordem de questões, as quais exploro na segunda parte da tese: como a OTCA chega a ser concebida e nomeada como um agente autorizado a agir, com autoridade, sobre o que se define como “territórios amazônicos”? Por que, apesar de sua ativa performance como organismo executor de ações técnicas voltadas ao desenvolvimento e à proteção ambiental nesses territórios, sobressaem em sua descrição atuações no âmbito da diplomacia? Acima de tudo, de onde vem o entendimento de que a Amazônia deve ser tratada como uma questão de diplomacia?

No intuito de esboçar algumas respostas a estas questões, no terceiro capítulo remeto ao momento de negociação e assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica na década de 1970, acordo que veio a dar origem à Organização 20 anos depois, percebendo as conexões deste ato específico de enunciação do poder do estado com algumas das questões políticas nacionais e internacionais do período. Busco entrever o que está em jogo na enunciação pública ritualizada de um acordo internacional, descrevendo procedimentos de fabricação de objetivos nacionais e internacionais para defesa de um determinado território e mecanismos de produção de consenso acionados para sua tessitura.

Prossigo expondo, no mesmo capítulo, os procedimentos envolvidos no processo de “transformação” do Tratado em Organização, observando as

implicações da constituição de uma personalidade jurídica relativamente autônoma na esfera pública internacional. Identifico a incorporação de uma performance executora, relacionando-a a processos de adesão a uma nova discursividade, no formato de projetos, e de produção de materialidades que performam uma personalidade jurídica interestatal. Busco tornar visíveis os contextos nos quais a OTCA é acionada por seus países membros, assim como uma multiplicidade de atores e mecanismos envolvidos em seus processos. Destaco as formas como ambos os instrumentos de política internacional analisados recortam territórios e populações como objetos de intervenção, questionando em que medida os espaços que nomeiam se tornam territórios governáveis *a partir* da assinatura do TCA, ao qual vêm ser adicionados novos desdobramentos com a criação da OTCA.

Por fim, no quarto capítulo, busco compreender o tratamento destes territórios no contexto da administração pública como uma questão de diplomacia, um campo de relações que tem sido relativamente pouco estudado pela antropologia. Com esse intuito, procuro desenhar um quadro de entendimento sobre a própria concepção de um sistema internacional composto por estados soberanos e organismos multilaterais, refletindo sobre os usos e sentidos das formas jurídicas tratado internacional e organização internacional no interior dos processos de formação do estado e da nação, destacando continuidades e rupturas na ativação destes instrumentos por diferentes tipos de composições políticas. Faço uma discussão de como tais dispositivos produzem o poder do “Estado”, definindo, através de seus procedimentos cerimoniais e operacionais não apenas os sujeitos e os objetos do governo e da política internacional, mas as próprias noções de território e de soberania nacional, pressupostos maiores de todos os procedimentos analisados nesta tese. Com estas reflexões, assinalo a centralidade dos enunciados performativos não apenas no âmbito da OTCA, objeto empírico desta tese, mas, de forma mais ampla, para todo o processo de produção das materialidades do “Estado”, indicando também a dimensão da importância do exercício de poder sobre o espaço atualmente definido como “territórios amazônicos” para a disputa de poderes que funda e compõe o sistema internacional no qual vigoram o TCA e a OTCA.

PRIMEIRA PARTE

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

1 UMA APRESENTAÇÃO

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) é uma Organização intergovernamental, constituída por oito Países Membros: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, que incentiva o desenvolvimento sustentável e a inclusão social da Região.

Como organismo internacional, a OTCA, através da sua Secretaria Permanente (SP), coordena os procedimentos no marco do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), e dinamiza a execução das suas decisões.

As diversas dimensões de atuação da OTCA – político-diplomática, estratégica e técnica – correspondem às diferentes instâncias do Tratado e garantem o cumprimento dos propósitos, tanto do TCA como da própria Organização.

Não há dúvida de que a OTCA é um instrumento contemporâneo do TCA com uma ampla visão do processo de Cooperação Sul-Sul, que fortalece a vocação dos seus governos em construir sinergias com outros atores, nações, organismos multilaterais, agências de fomento, movimentos sociais, comunidade científica, setores produtivos e a sociedade em conjunto.

Nosso trabalho é orientado pela Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA) que foi aprovada pelos Ministros das Relações Exteriores, em 2010, com um horizonte de 8 anos para sua implementação. Este instrumento reflete as prioridades dos países amazônicos, de acordo com a realidade política e social da região (OTCA, 2015).

O texto acima foi reproduzido na íntegra da página oficial da OTCA na internet. Considero-o como uma espécie de “retrato” da OTCA no momento atual, ou, melhor dizendo, como um recorte intencional e, por isso mesmo, bastante ilustrativo das representações produzidas em seu âmbito sobre si mesma. Parto deste retrato – expresso em palavras que parecem significar muitas coisas ao mesmo tempo em que dizem quase nada a respeito de como

a OTCA efetivamente funciona – como um guia para iniciar minha análise, buscando, para tanto, explicitar e esmiuçar as afirmações nele enunciadas, como parte da tarefa de compreender o que significa a existência desta instituição.

Ao me debruçar sobre as instâncias e procedimentos de atuação da OTCA, pude perceber que a Organização foi concebida como um *agente autorizado a agir, com autoridade*, sobre o que se define abstratamente como “territórios amazônicos”³⁰ em uma arena política definida como internacional, fazendo-o especialmente através de atos de enunciação. Estes se materializam sob formas de expressão socialmente construídas, como planos, programas, projetos, agendas, declarações, resoluções, entre outros. A origem da OTCA como um agente singular, ou seja, sua produção para a existência, está ela também relacionada a um ato de enunciação materializado sob um formato definido como adequado para tal, a saber, um tratado internacional – ato este empreendido por sujeitos previamente instituídos na arena política internacional, reconhecidos como estados nacionais soberanos.

Parto, portanto, da perspectiva de que *o ato de enunciar é uma importante forma de agir sobre as coisas*, especialmente sob certas circunstâncias que conferem autoridade e legitimidade ao agente que enuncia. No caso da OTCA, tal autoridade e legitimidade advêm, especialmente, de sua origem estatal e de sua performance como organismo executor de políticas. Ao realçar o caráter performativo dos atos de enunciação, estou querendo evidenciar a sua capacidade de produzir para a existência aquilo que enuncia. Obviamente, não podemos resumir todo o processo de instituição do poder do estado a atos de enunciação. Não obstante, a produção discursiva é uma dimensão importante de atuação do estado moderno, que é, em grande medida, tal como observam Deborah Poole e Veena Das (2004), construído através de suas práticas escritas, intrinsecamente relacionadas com as suas

30 Sua atuação parte de uma concepção abstrata de um território, que não tem demarcações físicas, geográficas ou geopolíticas e se define principalmente, mas não só, através da manipulação de outras abstrações como leis, intenções, acordos, consentimentos, como se pode ver na própria definição da abrangência do TCA: “O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma” (1978, TRATADO..., 2017, Artigo II).

formas de agir comumente entendidas como mais “concretas”. Busco, portanto, compreender o que está sendo feito, o que está em processo de produção, quando o “Estado” fala a partir de um organismo interestatal, aqui tratado como parte do emaranhado de instituições e práticas que dando forma ao estado, performam o “Estado”.

Assim, ao falar sobre os enunciados proferidos no âmbito da OTCA, estarei me referindo à *atuação* da Organização e vice-versa. Nesse sentido, preocupo-me em destacar formas e circunstâncias nas quais estes atos são realizados, bem como os efeitos simbólicos que são capazes de produzir.

1.1 Decompondo um retrato

Selecionei o texto que abre este capítulo como um ponto de partida para a análise por tratar-se de um enunciado oficial, embora não seja aquele considerado mais importante ou fundamental dentre os textos da OTCA. Veiculado em uma página da internet, e, por isso, teoricamente acessível a qualquer pessoa que disponha de um aparelho eletrônico com acesso à rede, tem o formato de uma apresentação destinada ao público mais amplo, podendo ser entendido como um meio de difusão da Organização e de estipulação de sua atualidade e importância no que diz respeito à definição de uma agenda internacional de proteção ambiental e desenvolvimento para a Amazônia³¹. O texto reproduz, condensa, e alude, portanto, a declarações enunciadas em contextos e formatos mais protocolares e cerimoniais, os quais abordarei ao longo da análise.

É significativo que a Organização seja apresentada desta maneira ao público mais amplo, que, em geral, desconhece os procedimentos e as dinâmicas efetivas de relacionamento entre agentes da chamada comunidade internacional. O que é dito, embora não esclareça os procedimentos que efetivamente são operados, se reveste de valor pelo fato de ser enunciado por

31 Segundo matéria veiculada no próprio site, a nova página institucional contendo o texto transcrito foi lançada em julho de 2016, em comemoração aos 38 anos de assinatura do TCA, juntamente à inauguração de uma exposição itinerante comemorativa intitulada "Cooperação Amazônica: iniciativas exitosas para o desenvolvimento sustentável na região", destinada a difundir "as atividades regionais que a OTCA vem desenvolvendo e os impactos positivos que os esforços regionais de cooperação têm na preservação e no desenvolvimento sustentável da região amazônica, e no bem-estar da sua população" (OTCA, 2016, tradução minha).

uma autoridade instituída como competente para tal (Bourdieu, 1996). Entendo que, em última instância, o que está sendo retratado nos enunciados destacados é, de maneira tautológica, a própria autoridade da OTCA, a sua competência como *agente autorizado a agir em nome da Amazônia*, nomeando suas questões e prioridades.

Neste sentido, o texto designa: a) o sujeito a quem se atribui a autoridade enunciada – *uma organização internacional intergovernamental*; b) o fundamento de sua autoridade – *constituída por oito Países Membros, derivada de um tratado internacional*; c) a sua finalidade – *incentivar o desenvolvimento sustentável e a inclusão social*; e d) os âmbitos nos quais ela é autorizada a atuar – *político-diplomático, estratégico e técnico*, sob uma perspectiva de *execução dinâmica de decisões*. Sugere a existência de inter-relação com outros atores – *nações, organismos multilaterais, agências de fomento, movimentos sociais, comunidade científica, setores produtivos e a sociedade em conjunto* – localizando-os especialmente como pares, dentro de um *processo de Cooperação Sul-Sul*. Afirma ainda sua atuação em conformidade com a *realidade política e social da região*, através da utilização de um instrumento de planejamento de longo prazo legitimamente instituído – *a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, aprovada pelos Ministros das Relações Exteriores, com um horizonte de 8 anos para sua implementação*.

Antes de qualquer coisa, é preciso compreender o que significa a designação da OTCA sob o termo “organização internacional”. Embora tal designação pareça aludir à enunciação de uma categoria explicativa em si, que implicaria determinada configuração e significância institucional, além de características essenciais, como “autonomia”, trata-se, antes, da atribuição de uma categoria jurídica cunhada no campo do direito internacional que, na prática, abarca uma infinidade de composições empíricas muito variadas. A despeito do efeito unificador que produz (e que reflete um senso comum arraigado sobre organismos de cunho transnacional), intitula, sob uma mesma nomenclatura, instituições bastante distintas em termos de porte, tamanho, influência, objetivos, esfera de atuação, tipos de atividades desenvolvidas,

entre outros aspectos, de forma que não é possível deduzi-los ou supor amplas semelhanças entre elas somente a partir desta designação comum³².

Para se ter uma ideia, a categoria abrange desde organizações relativamente pequenas, como a OTCA – que tem um orçamento anual de alguns milhões, e cuja constituição limita seu raio de atuação a porções específicas dos territórios de seus 8 países membros – até organizações gigantescas, compostas por centenas de países membros e dotadas de megaburocracias, que vêm ocupando funções centrais no sistema interestatal devido ao seu acúmulo de capital político e financeiro, sendo capazes de influenciar consideravelmente os rumos de políticas nacionais e internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a própria ONU (cf. ABBOTT; SNIDAL, 1998; GÓES FILHO, 2003). Os modos de proceder do Banco Mundial, por exemplo, são muito diferentes dos modos de proceder da OTCA e envolvem, entre outras coisas, a concessão de ajuda financeira aos países em desenvolvimento em troca da operação de ações específicas sob o caráter de recomendações técnicas – a chamada condicionalidade (ANDERS, 2005). Embora ambos os organismos tenham sido, sob aspectos formais, instituídos como “organizações internacionais”, minha intenção de estabelecer qualquer tipo de correspondência entre eles foi vista com estranhamento, por exemplo, por um dos coordenadores da OTCA que entrevistei durante a pesquisa, que sugeriu que eu buscasse compará-la com outros “organismos de cooperação”. Tal estranhamento corrobora a pluralidade de composições institucionais abarcadas pela nomenclatura, o que não é fortuito.

32 A amplitude da abrangência da categoria formal organização internacional é examinada por Kenneth Abbott e Duncan Snidal (1998), pesquisadores de Direito Internacional e Relações Internacionais, respectivamente, que buscam refletir sobre os motivos pelos quais os estados passaram a agir através de organizações internacionais, chegando a conclusões diferentes das que apresento nesta tese. No entanto, é importante observar como esta questão tem sido tratada no interior do próprio campo das Relações Internacionais, no qual situo este tipo de produção acadêmica, o que aponta para sua relevância. Os autores partem do pressuposto de que as organizações internacionais são utilizadas (funcionalmente) pelos “Estados” para gerenciar suas interações cotidianas ou conflitos internacionais, investigando as *funções* que desempenham e as *propriedades comuns* que lhes permitiriam desempenhá-las, com foco no que chamam de *operações concretas* das organizações. Chegam à conclusão de que os “Estados”, em certas circunstâncias, *preferem* aderir à utilização de organizações internacionais diante de outras alternativas de institucionalização da cooperação pelas suas propriedades de *centralização e independência* que consideram *inerentes* à forma, algo que coloco em perspectiva nesta tese, especialmente no capítulo 4.

A instituição da personalidade jurídica à qual se refere esta categoria se dá através da operação de um conjunto de práticas burocráticas cuja origem é atribuída a um ato jurídico, estatal, e solene: a assinatura, por representantes legítimos dos estados nacionais, de um tratado internacional. Segundo a praxe internacional, a assinatura de um acordo formal precede a criação das organizações internacionais contemporâneas, reconhecendo explícita ou implicitamente a sua constituição enquanto produto da conjunção de “vontades estatais soberanas” (cf. Lamy, 2015). Os tratados, ou as emendas a tratados assinados com este intuito, são considerados, portanto, uma espécie de “registro de nascimento” das organizações internacionais, marcando o surgimento de um sujeito de direitos e deveres dentro de uma determinada esfera de relações fundamentalmente composta por “Estados” soberanos³³ (Lamy, 2015).

O reconhecimento formal de uma personalidade autônoma implica, em termos burocráticos, a prescrição da capacidade de estabelecer, por si própria, relações jurídicas nacionais e internacionais³⁴, como celebrar acordos (inclusive novos tratados internacionais), contratar, adquirir e vender bens e comparecer em juízo (Lamy, 2015, p. 83). O que justifica a concepção deste novo sujeito internacional é a projeção de sua atuação sobre o que se considera serem “objetivos internacionais”, ou seja, o “reconhecimento da *necessidade* de desempenhar tarefas internacionais”, “diversas das tarefas que seus membros (os Estados) podem desempenhar”, o que se entende justificar também a criação de um aparato burocrático próprio para além dos aparatos nacionais e o estabelecimento das associações contratuais acima elencadas (Lamy, 2015, p. 82).

Dessa forma, o “novo” sujeito do direito internacional é instituído através de sua concepção como uma “pessoa” (jurídica), responsabilizada pela consecução de certos “objetivos internacionais”, o que interpreto como um recurso simbolicamente eficaz da linguagem política para agregar, em torno de

³³ Desenvolvo uma discussão mais aprofundada sobre a composição e a definição desse campo de relações no capítulo 4.

³⁴ Algo explicitamente admitido, por exemplo, no artigo 1º do Protocolo de Emenda ao TCA, que cria a OTCA: “Crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), dotada de personalidad jurídica, siendo competente para celebrar acuerdos con las Partes Contratantes, con Estados no miembros y con otras organizaciones internacionales” (OTCA, 2012d).

uma questão específica declarada, um conjunto heterogêneo de práticas e atores relacionados à administração pública sob uma designação personificadora, sobre a qual se projetam determinadas formas de agência. Nesse sentido, a OTCA teria sido criada para “concretizar” a perseguição de objetivos internacionais de desenvolvimento e preservação ambiental da região amazônica enunciados em um tratado assinado 20 anos antes.

A existência de uma sede física reforça esta imagem, levando a crer que tal personalidade está encarnada ali. Não obstante, trata-se de uma personalidade intangível, à qual passam a ser atribuídas certas materialidades que a “concretizam”. No caso da OTCA, o fato de que sua personalidade é apenas *exercida pela* Secretaria Permanente (SP), uma espécie de órgão componente da OTCA, é algo constantemente reiterado em documentos oficiais, falas formais e informais, e na prática mesmo da Organização, cujo organograma ultrapassa largamente os limites – físicos e subjetivos – da SP. A prerrogativa fica explícita no texto do Protocolo de Emenda que dá origem à OTCA, posterior à resolução que cria a SP, denotando que a Organização, sua Secretaria Permanente e sua sede física *não são equivalentes totais*:

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica tendrá una Secretaría Permanente con sede en Brasilia, encargada de implementar los objetivos previstos en el Tratado en conformidad con las resoluciones emanadas de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y del Consejo de Cooperación Amazónica (OTCA, 2012d).

É interessante notar através dos procedimentos de corporificação da OTCA que a sua constituição como um agente de autoridade foi resultado de um trabalho lento e cumulativo, operado inclusive através de diferentes atos de enunciação combinados, como o de criação da SP, o de criação da OTCA, além do enunciado de instituição da sede física (ao qual se seguiu a sua instalação), o que é feito em momentos distintos através do uso de diferentes formatos documentais (uma resolução, um protocolo de emenda e um acordo de sede, respectivamente). A produção destes documentos tem a intenção explícita não apenas de comunicar, mas de *produzir*. Isto nos permite observar como cada ato de enunciação possui efeitos produtores que ao somarem-se entre si e com outros procedimentos formam *um todo institucionalizado*

praticamente irretratável a partir do qual se exerce uma autoridade. Há um recurso de personificação que é colocado em ação através da materialidade de uma sede física e que tem como efeito principal o incremento da eficácia performativa do discurso. É importante destacar esta questão porque ela aponta para as materialidades empregadas na produção da existência da própria autoridade personificada. A operação da ideia de um agente distinto e com subjetividade própria se dá através de procedimentos objetivos de fabricação, em termos formais e materiais, da sua personalidade. Por sua vez, a capacidade de tratar questões as quais se torna apta a nomear a partir de sua instituição se materializa através da composição de um quadro próprio de funcionários especialistas e da publicação de documentos de cunho executivo, tais como planos, projetos e programas.

A percepção de sua efetividade enquanto *agente* está, portanto, relacionada à operação de certos tipos de práticas em conjunção com a ideia produzida de sua autoridade, como a adoção de uma discursividade que se manifesta em termos de planos, programas e projetos. Quando da criação de uma secretaria permanente, esta foi definida como o órgão responsável pela implementação dos objetivos previstos no TCA através de uma atuação *estratégica e técnica*, tendo sido estabelecido que a iniciativa para elaboração e execução de planos, programas e projetos, um dos quais analiso em maior profundidade nesta tese, pode vir a surgir de um ou mais países membros, de qualquer instância do Tratado, ou da própria SP, em cumprimento de seus mandatos (OTCA, 2012e).

A ativação de tal discursividade começou a ser operada antes mesmo da criação da OTCA, prevista a possibilidade de alcançar outros tipos de receptividade e efeitos de convencimento a partir de sua adoção. Os países membros passaram a acionar a prática de agir através da enunciação de projetos coletivos no intuito de demonstrar que o TCA era um instrumento de cooperação *efetivo* quando o TCA ainda era dotado uma secretaria “temporária” que não possuía uma personalidade jurídica própria a partir do qual pudesse enunciá-los, de forma que é possível observar um contínuo dentro do qual inicialmente se começou a operar planos, projetos e programas através de arranjos burocráticos provisórios compostos de funcionários que acumulavam funções nos quadros nacionais e na estrutura do TCA, para

apenas depois observar a instituição de um agente personificado com corpo burocrático específico e localizado ao qual se pudesse relacionar tal discursividade. Isto é interessante para colocar em perspectiva o processo de atribuição dos chamados “objetivos internacionais”, percebendo que tal designação, embora acionada como se correspondesse a propósitos de aprovação geral em âmbito mundial, refere-se, antes, aos arranjos institucionais a partir dos quais são operados/enunciados.

Tais projetos têm sido reunidos sob as ideias centrais de preservação ambiental e desenvolvimento, efetuadas algumas adequações semânticas, como a adoção mais recente do termo “sustentável” para adjetivar “desenvolvimento”, que, em adição aos seus poderosos efeitos simbólicos, é utilizado em aparente equivalência ao termo “harmônico”, cuja inscrição no texto de 1978 está relacionada, principalmente, a divergências políticas entre os países membros. Nesse sentido, a mobilização da ideia de harmonia, outro princípio revestido de virtude moral, parece estar mais relacionada à promoção de um determinado padrão de negociações internacionais, um modelo cunhado para evitar não as causas da discórdia, mas sua manifestação, e que, geralmente, envolve desequilíbrios no poder (cf. Nader, 1994).

São vários os temas de cooperação contemplados pelo texto do Tratado, ou seja, várias os motes passíveis de serem explorados em “projetos estratégicos” pela Organização: uso e aproveitamento racional de recursos naturais; utilização de recursos hídricos e navegação fluvial; aproveitamento da fauna e flora; serviços de saúde envolvendo melhoria de condições sanitárias e combate de epidemias; investigação científica e tecnológica; infraestrutura de transportes e comunicações; emprego racional de recursos humanos e naturais; comércio transfronteiriço; incremento de correntes turísticas vinculado à proteção de culturas indígenas e de recursos naturais; conservação de riquezas etnológicas e arqueológicas; intercâmbio de informações; e, finalmente, estudos para elaboração de projetos comuns (TRATADO..., 2017). Os projetos desenvolvidos pela OTCA através da Secretaria Permanente devem, portanto, estar relacionados a pelo menos um desses temas, que foram condensados como *incentivo ao desenvolvimento sustentável e à inclusão social* no texto de apresentação da Organização que abre este capítulo. A própria forma como são enunciados merece atenção, posto que afirmados

como obviamente desejáveis e exequíveis, além de relacionados a objetivos aparentemente universais: desenvolvimento, cooperação e preservação do meio ambiente.

Entretanto, o poder de comoção e convencimento das palavras não é dado a priori. A mobilização de categorias “universais” parece, a princípio, gerar um entendimento comum sobre o que se fala, dispensando descrições explícitas sobre a sua precisa definição. Embora de uso corriqueiro, estes termos comportam uma multiplicidade de sentidos, o que faz com que a mensagem possa ser comunicada a uma diversidade de atores sociais também aptos a reproduzi-la, tornando-a passível de abarcar significados até mesmo contraditórios e produzindo a imagem de adesão a denominações de demandas sociais sem que tais demandas sejam necessariamente atendidas.

O acionamento da polissemia dos conceitos tem a ver com a ação performativa do estado e com o seu poder de nomeação. As possibilidades da polissemia incluem, de forma geral, a produção de efeitos ideológicos importantes, como os de unificação de opostos, de denegação de divisões, e, de forma mais ampla, de estabelecimento de “um *consensus* prático entre agentes ou grupos de agentes dotados de interesses parcial ou totalmente diferentes” através da adoção de *uma linguagem supostamente neutra* (BOURDIEU, 1996, pp. 26-27). Colocá-las em perspectiva não implica supor que as referências aos termos que analiso são vazias. Tampouco estou afirmando que a sua ativação é invariavelmente fruto de uma deliberação consciente e intencional, como se houvesse sempre um determinado grupo de pessoas calculando o uso das palavras para produzir poder. No entanto, como destaca Góes Filho (2003), a preocupação com os enunciados faz parte dos modos de operar intrinsecamente ritualísticos da diplomacia. Nos processos que analiso nesta tese, em especial no terceiro capítulo, há vários momentos em que os procedimentos de adequação de termos são deliberados e estão intimamente ligados a disputas políticas.

Além de possibilitar uma potencial abrangência de demandas sociais, enunciar objetivos mais amplos e abstratos é um recurso discursivo nada insignificante quando se considera seus efeitos sobre procedimentos de avaliação, por exemplo, fazendo com que a Organização não tenha como ser virtualmente responsabilizada por não cumpri-los, ao mesmo tempo em que

qualquer ação que se aproxime de um de seus temas é passível de ser atribuída à sua competência. Sobretudo, estabelece uma espécie de *domínio retórico* sobre os temas enunciados, que se torna, inclusive, passível de ampliação através de procedimentos linguísticos.

No TCA, isso acontece em vários níveis: ao apresentar-se publicamente sob termos largamente aceitos como metas públicas, o Tratado se reveste de legitimidade perante o público mais amplo; ao operar as interações dos países membros e destes com outros agentes públicos no registro desses termos, produz a ideia de que fala-se e acorda-se sobre as mesmas coisas, o que nem sempre é o que ocorre³⁵. Tomando em consideração que o voto unânime é um dos termos mais importantes do Tratado (TRATADO..., 2017, Art. XXV), a produção de consenso necessária para aprovar decisões segundo este princípio pode incluir estratégias retóricas como tornar vagos os termos acordados, utilizar expressões não vinculantes, substituir palavras que possam gerar interpretações e ações em certos domínios (como “segurança nacional”), o que exploro em maiores detalhes nos próximos capítulos. Seja de forma mais ampla ou no que diz respeito a temas aparentemente mais pontuais, posterga-se, evita-se, omite-se ou elimina-se discussões conflituosas. Ironicamente, em paralelo às estratégias de produção de sutis imprecisões habilmente empregadas na elaboração do texto do TCA, o seu Artigo XXVI dispõe que “as Partes Contratantes acordam que o presente Tratado *não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas*” (TRATADO..., 2017, Art. XXVI, grifo meu).

É possível observar o manuseio da polissemia, por exemplo, no uso do termo “desenvolvimento”, utilizado tanto como uma formulação mais geral quanto em fórmulas específicas, como no caso do turismo. Como uma formulação geral, o “desenvolvimento” é assumido como um valor, uma espécie de desejo universal, como um objetivo a ser atingido. Nessa acepção, o conceito é construído tendo como referência empírica e ideológica as chamadas sociedades ocidentais (principalmente os países da Europa

35 As concepções e orientações de desenvolvimento, por exemplo, variam entre alguns países membros, assim como variam os espectros ideológicos de seus governos, algo que não foi possível aprofundar no quadro desta pesquisa em virtude do realce dado a outras questões que se evidenciaram no percurso investigativo.

ocidental e da América do Norte) e o seu reverso, o “não desenvolvimento” ou “subdesenvolvimento”, se caracteriza pela ausência ou insuficiência do que caracterizaria o “desenvolvimento” (cf. FURTADO, 1975). Interessante notar que, no quadro geral do “desenvolvimento” das instituições sociais e econômicas, situa-se o próprio estado (em sua versão moderna), como resultado de um processo de racionalização, o que, segundo algumas perspectivas, também estaria ausente ou insuficiente nos países “não desenvolvidos” (FURTADO, 1975)³⁶. O compromisso do desenvolvimento é tratado como aspiração moral dos atores – sejam eles indivíduos, instituições, o próprio “Estado” –, como se a neutralidade das ações dependesse puramente ou mais fortemente das intenções dos atores que as empreendem. No âmbito do estado, esse compromisso moral seria ameaçado, por exemplo, pela incapacidade de uma burocracia não weberiana de dar conta de funções racionais de estado; é exatamente essa racionalidade que a assinatura de um tratado internacional e a criação de uma organização internacional intentam emular. É a competência de ser “Estado” que se ostenta através destes instrumentos.

O comprometimento e a própria viabilidade de execução deste desejo universal são expressos através de projetos pontuais de desenvolvimento e/ou proteção ambiental, formulações específicas nas quais o “desenvolvimento” defendido nos documentos constituintes da OTCA adquire sua face mais “local”, “ambiental” e/ou “social”. Nesses expedientes, o exercício do poder do “Estado” é um pressuposto a partir do qual são enunciados determinados tipos de intervenção, que, como discuto no próximo capítulo, ativam efeitos de abrangência e verticalidade do estado (cf. Gupta; Ferguson). Nesse sentido, é possível situar os projetos não simplesmente como um artifício de desenvolvimento, mas como explicitação e adoção de um modelo de desenvolvimento que está atrelado a um determinado modelo de estado, modelos estes que não se restringem às estruturas administrativas estatais.

36 As ideias do que sejam as funções, o desempenho e a eficácia do estado são constantemente produzidas e reproduzidas na interação entre países. A concepção do que seja um estado fracassado é um objeto-produto de disputas, animadas por interesses de poder; sua figuração como conceito analítico amparado por dados considerados objetivos é uma das maneiras de narrar essas disputas como relações desinteressadas (GOMES, A., 2011).

É interessante notar também a mobilização de outros termos com valoração moral positiva, como, por exemplo, a palavra cooperação, presente mesmo no título do Tratado e no nome da Organização, que, além de poder conter muitos significados práticos, com implicações até mesmo para a análise, é preliminarmente revestida de uma virtude moral. A palavra remete à ideia de relações amistosas e benéficas, ou seja, consideradas positivas em termos morais, entre seus membros, os países amazônicos, eliminando de cena as relações conflituosas estabelecidas entre eles ou no interior de suas fronteiras nacionais. A positividade da ideia de cooperação não fica restrita ao senso comum mais rasteiro. Mesmo em teorias acadêmicas tradicionalmente consolidadas no campo das relações internacionais, incluindo algumas análises produzidas no interior deste campo sobre o TCA, é possível observar a oposição moral entre cooperação e conflito, em que a “superioridade evolutiva” da primeira requereria “negar a competição em favor do esforço conjunto” (SILVA, R., 2013, pp.36). Adotando outra abordagem, parto da perspectiva de que cooperação e conflito são palavras que qualificam determinadas formas situacionais e não excludentes de estar em relação (cf. GLUCKMAN, 2010). Agentes que encontram-se em relação podem ser entendidos como concorrentes sob determinado aspecto, ao mesmo tempo em que podem cooperar em determinadas situações e vice-versa. Vejo, portanto, as relações de conflito e cooperação como complementares.

É por sua valoração moral positiva que o termo cooperação também tem sido utilizado para designar um determinado feixe de relações entre agentes da chamada comunidade internacional, relacionado às práticas de transferência de recursos e tecnologia e de instituição de políticas, programas e projetos estratégicos (BARROSO HOFFMAN, 2008). Por ser designado como uma instância de cooperação em um contexto internacional, um movimento intuitivo é o de pensar a OTCA no quadro deste universo, que se convencionou chamar “a cooperação internacional”. O termo passou a ser utilizado sistematicamente pelo mainstream do desenvolvimento para designar tal universo a partir dos anos 1990, referindo-se ao que antes se chamava “ajuda” ou “assistência para o desenvolvimento” (BARROSO; NICAISE, 2014). Por um lado, a associação faz sentido, já que a OTCA é, também, um agente deste campo. Contudo, seu processo de constituição, suas formas de atuação e os discursos produzidos

em seu âmbito sobre si mesma tensionam esta categoria. Pensar as relações entre os países membros no registro de relações não conflituosas ou no registro do universo da chamada “cooperação internacional” alcança apenas parte das relações estabelecidas entre eles e com outros agentes no nível internacional. Ao operar o realce destas relações específicas, oblitera-se uma gama de relações igualmente importantes para compreender as dinâmicas das relações de poder entre estados, e da instituição do “Estado” como agente, por excelência, de uma governamentalidade exercida sobre a Amazônia.

A gradação de sentidos atribuídos ao termo “cooperação” e as suas implicações para a compreensão geral da OTCA se apresentaram para mim durante uma das entrevistas que realizei com um coordenador de área da Organização, em junho de 2016. Algumas vezes, ao tentar articular perguntas ou sínteses ao longo da entrevista, eu usava o termo “integração” para me referir à OTCA, no que era veementemente corrigida³⁷: “integração é uma coisa, cooperação é outra”. Na tentativa de superar o “erro”, comecei a estabelecer durante a entrevista comparações com outras organizações internacionais amplamente conhecidas, como a ONU ou o Banco Mundial, quando também me foi chamada a atenção para o fato de que eu estava indo por um “caminho errado”, que eu precisava comparar a OTCA com outros “organismos de cooperação”, o que me fez perceber que a definição de “organismos de cooperação” que informava as afirmações do coordenador era ligeiramente diferente da minha³⁸. Ainda na mesma entrevista, quando eu

37 Mais adiante, ao abordar o processo de debate em torno da proposta de instituição do TCA, demonstro como o objetivo inicial de integração física proposto pelo governo brasileiro ainda nos anos 1970 foi na época interdito pelos demais países devido às suas possíveis implicações militares, e a gravidade do meu equívoco no momento da entrevista ficará mais clara. Contudo, na prática, o termo “integração” não deixa de ser usado em falas ou textos escritos no contexto da OTCA, aparentemente sem maiores preocupações com precisões conceituais, embora os projetos de integração física que atualmente se desenham sejam operados através de outros meios institucionais.

38 Na ocasião da entrevista, o coordenador indicou que havia organizações internacionais realizando “o mesmo tipo de trabalho” que a OTCA em outras partes do mundo, mas não chegou a citar nomes, sugerindo que eu mesma fizesse a busca. Suponho ter encontrado a pista no relatório síntese da Avaliação de Ecossistemas do Milênio (no original em inglês, Millennium Ecosystem Assessment), pesquisa de âmbito mundial financiada pela ONU nos anos 2000. No documento, a OTCA – apenas recém-criada e instalada, diga-se de passagem – é citada no contexto das opções existentes para manejar ecossistemas de forma sustentável, sob o tópico “instituições e governança”, ao lado de outras três *organizações internacionais interestatais às quais se atribui a função de coordenação através de diferentes escalas de decisão*. São elas a) International Commission for the Protection of the Danube River; b) Mekong River Commission For Sustainable Development; e c) East African Community Lake

perguntava sobre a influência das disposições de fundos internacionais como o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) na definição dos temas de trabalho da OTCA, fui informada de que “os recursos da *cooperação internacional* são o *último critério* que tem influência nas decisões”, em referência clara ao universo da cooperação internacional e com ênfase sobre a autodeterminação dos países membros, o que nos leva à discussão sobre a ideia de autonomia mobilizada no contexto da atuação da OTCA, elaborada mais adiante neste mesmo capítulo.

1.2 Dos termos à operação

As adequações semânticas operadas ao longo dos anos revestem os temas enunciados de um caráter técnico, despolitizado. Conforme seus registros *dão a entender*, os projetos já desenvolvidos, em desenvolvimento ou a ser desenvolvidos³⁹ se desdobram em uma série de ações práticas, diretas e aparentemente extensivas sobre territórios, recursos, populações amazônicas, e, sobretudo, sobre a biodiversidade, elementos transformados em objetos das políticas enunciadas no âmbito da OTCA através de sua apresentação como estando, em geral, em situação de vulnerabilidade. Analisando em conjunto os projetos desenvolvidos pela SP, é possível perceber que estes envolvem, principalmente, práticas de produção de conhecimento sobre territórios, populações e recursos, bem como a respeito de experiências de gestão sobre eles, além de práticas de promoção de qualificação técnica específica e geral neste mesmo sentido. A produção de conhecimento pode ter resultados “práticos” menos visíveis, mas é igualmente importante para a produção de poder (cf. FOUCAULT, 2006), e tem a ver com os procedimentos de nomeação aos quais vim me referindo acima. Além disso, segundo registros da OTCA, uma parte dos projetos que a Organização desenvolve tem a ver com a sua

Victoria Basin Commission (MILLENNIUM..., 2005, pp.94). Depreende-se do texto do relatório que se tratam de instituições regionais criadas para o manejo de ecossistemas “transfronteiriços”. Para um debate sobre as implicações do uso do termo “transfronteiriço” para designar áreas de preservação ambiental, ver Menezes (2015).

39 As informações sobre os “estágios” em que se encontram os projetos nem sempre são muito claras.

própria reprodução, estando voltada ao fortalecimento institucional e à produção de maior visibilidade à Organização (MENDOZA-ORTEGA, 2016).

No que diz respeito ao corpo de funcionários, segundo o Regulamento de Pessoal da Secretaria Permanente da OTCA (OTCA, 2012f), há quatro categorias de admissão de funcionários para desempenhar as funções que foram atribuídas à SP: os chamados “funcionários executivos”, contratados por indicação dos países membros; os chamados “funcionários admitidos localmente”, contratados por concurso público; e os chamados “consultores” e “peritos externos”, contratados pontualmente pela própria OTCA ou designados por organismo internacional, governos ou organizações não governamentais no âmbito de um programa ou acordo de cooperação. A criação de 8 cargos diretivos⁴⁰ não é fortuita; corresponde ao total de países membros. Apesar de o regulamento afirmar expressamente que não há cotas nacionais para distribuição de vagas em quaisquer das funções, os cargos diretivos vêm sendo tacitamente distribuídos de forma a contemplar cada um dos países membros no quadro diretivo (GADELHA, H., 2010).

Seu financiamento regular é assegurado pelo pagamento de cotas anuais fixas por parte dos países membros, que devem servir para custear o funcionamento da estrutura da SP, além algumas atividades, quase sempre projetos pequenos, previstas em sua Agenda Estratégica (AECA). É também permitida a captação de recursos junto a outras fontes de financiamento no universo da cooperação internacional, possibilidade em geral acionada para execução de projetos maiores. A utilização de fontes de financiamento para manutenção da SP e para sua operação através da execução e coordenação de projetos estratégicos é motivo de constantes processos de discussão interna e ajuste, seja no sentido do estabelecimento de diretrizes para a relação com a chamada cooperação internacional (OTCA, 2012e), seja no sentido da apreciação e aprovação (ou reprovação) de propostas de financiamento externas (GADELHA, H., 2010). O que à primeira vista parece estar meramente relacionado à viabilização de fluxos de recursos para

40 Secretaria Geral, Diretoria Executiva, Diretoria Administrativa e Coordenações de cinco áreas temáticas, atualmente divididas em a) Assuntos Indígenas; b) Ciência, Tecnologia e Educação; c) Meio Ambiente; d) Saúde; e) Mudança Do Clima e Desenvolvimento Sustentável, anteriormente denominada Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo.

execução de ações de caráter técnico trata-se de uma questão que instiga intensos debates por ser considerada diretamente relacionada a diferentes percepções acerca da autonomia e da utilidade política da organização para os países membros. Os países membros nem sempre entram em acordo quanto aos potenciais financiamentos, uma vez que, pelas lógicas do universo da cooperação internacional, a adesão a diferentes formas de parceria pode vir a implicar em diferentes dinâmicas de forças e arranjos políticos.

No momento, encontra-se vigente uma resolução⁴¹ que permite que a SP opere através de determinados expedientes de granjeamento de recursos para além das contribuições fixas anuais dos países membros, envolvendo o estabelecimento de relacionamentos – na forma de acordos, programas, projetos, parcerias – mais ou menos descontínuos com fontes financiadoras e apoiadoras nacionais, internacionais e transnacionais, através de certas modalidades. São eles: a) obtenção de contribuições financeiras extraordinárias por parte dos países membros, destinadas ao financiamento de “atividades estratégicas” específicas; b) utilização de recursos (administrativos, humanos, técnicos, etc.) de órgãos específicos dos governos dos países membros; c) captação de recursos de outros organismos do universo da cooperação internacional, incluindo agências nacionais de cooperação de países de fora da região e instituições financeiras internacionais. Há, no entanto, uma orientação geral para que sejam priorizados financiamentos provenientes dos próprios países membros (modalidades “a” e “b” descritas acima), sob o argumento de superação do que é percebido como uma situação de dependência de financiamento externo. Segundo informações fornecidas em entrevista por uma das representantes do Ministério das Relações Exteriores brasileiro junto à OTCA, a diplomata Ana Nogueira, o Brasil é o único dos oito países membros que tem atuado na condição de doador.

O apelo de superação quanto a uma alegada dependência externa encontra-se registrado no principal documento norteador da atuação da SP, a AECA. Ao examinar os registros de atuação no âmbito da Organização condensados no estudo feito por Hayle Gadelha (2010) em paralelo com as

41 Resolução RES/X MRE-OTCA/7 (OTCA, 2012e), aprovada na X Reunião de Ministros de Relações Exteriores, realizada em 30 de novembro de 2010 em Lima, Peru.

declarações públicas das instâncias superiores da OTCA, tal apelo parece ter menos a ver com a recusa dos recursos externos em si e mais com as formas como os acordos de cooperação são efetuados e suas ações executadas. Em meados dos anos 2000, a OTCA passou por um processo que foi definido internamente como uma crise institucional, quando os países membros questionaram as formas como os financiamentos externos vinham sendo efetuados no âmbito da SP e como os projetos vinham sendo operados a partir deles (GADELHA, H., 2010). As diretrizes atuais são resultado do processo de revisão e redefinição estabelecido para lidar com tal crise.

A enunciação desse tipo de apelo parece ser bastante clara, mas traz em si algumas questões, como o que é considerado externo e, em oposição, o que é considerado interno neste sentido. As percepções acerca do que está dentro e fora dos limites da OTCA estão implicadas nas noções de autonomia, soberania e cooperação. O que é expresso como uma generalidade autoevidente adquire formas empíricas muito variadas e nunca “perfeitas”, nunca absolutas; afinal de contas estes são conceitos relacionais, sendo a sua enunciação como universais um recurso linguístico que possibilita extrair deles certos efeitos ideológicos.

A autonomia reivindicada pela OTCA nesses enunciados não é uma autonomia absoluta, mas em relação à “cooperação internacional”. Isso pode parecer um pouco confuso porque a OTCA, por seu formato jurídico, pelo conjunto de seus procedimentos (ou parte deles) e especialmente por sua designação, como já comentei, está inserida nesse universo. Dessa forma, apesar de reivindicar “autonomia” diante deste universo, a OTCA atua dentro dele, em maior ou menor medida absorvendo e reproduzindo suas gramáticas, pautas e práticas. Há um risco analítico de produzir questões irresolúveis quando a “autonomia”, uma categoria nativa, é aplicada como categoria analítica.

Do ponto de vista de uma teoria das organizações internacionais, a autonomia destas é entendida em relação aos países que as criaram (LAMY, 2015). Por definição, o princípio de autonomia é prescrito em relação aos países que lhe dão origem, embora esta seja limitada em termos pelos poderes específicos que os aqueles lhes concedem no momento de sua constituição. Ao instituir uma organização internacional, os países, em tese, se autolimitam

em seus poderes futuros, não podendo mais celebrar acordos que contrariem a organização, o que corrobora a ideia de que as organizações possuem *realidade autônoma*. É curioso perceber, nesta prescrição, a eficácia simbólica do discurso formalizado: as organizações internacionais efetivamente possuem realidade *jurídica* distinta das de seus países membros, que, uma vez instituída, adquire independência formal. No entanto, o contorno universal dado à noção de autonomia na teoria contrasta, inclusive, com a constatação empírica de que uma organização internacional em maior ou menor medida existe, para além do papel, *no interior de um território nacional, significativamente custeada por aportes de seus países membros*, que exercem influência direta ou indireta sobre suas decisões e ações. As formas como essas influências se manifestam na prática são variadas, envolvendo, para o caso da OTCA, indicações de funcionários para compor quadros diretivos, retirada de apoio financeiro e/ou político, revogação de candidaturas a cargos chave, entre outras (GADELHA, H., 2010). Também pude perceber mecanismos mais ou menos diluídos no cotidiano do trabalho, mas que, utilizados tacitamente pelas representações dos países membros junto à OTCA, podem indicar divergências veladas, como derrogação de reuniões (apesar de prazo previsto em regulamento), morosidade para aprovação ou mesmo engavetamento de projetos.

Já do ponto de vista dos países que a compõem, a OTCA foi criada para ter *autonomia funcional e administrativa, mas não política* (TCA, 2002a). Em 2008, após 6 anos de atuação da OTCA através de sua SP, foi criado um grupo de trabalho composto por diplomatas indicados pelos países membros para realizar uma avaliação geral a seu respeito, sob argumentos de que os países membros haviam perdido a confiança em sua atuação, tendo chegado à constatação de que os projetos elaborados em parceria com organismos internacionais não condiziam com as prioridades dos países membros (GADELHA, H., 2010). Segundo Gadelha (2010, grifos meus), que, como diplomata em formação, teve acesso a documentos internos do Ministério das Relações Exteriores, o relatório de diagnóstico dizia que “o exame do orçamento da OTCA revela escassez de recursos e significativa dependência de parcerias com agentes *exógenos à região*, destacadamente a agência de promoção do desenvolvimento alemã GTZ”.

Levando em consideração o histórico dos procedimentos relacionados ao TCA, é possível observar em alguns momentos a adoção de uma postura de cobrança em relação aos países desenvolvidos para que assumam o compromisso de provisão de recursos financeiros no que diz respeito ao desenvolvimento e à proteção ambiental na Amazônia, tal como enunciado, dentre os muitos exemplos, na declaração produzida em sua mais alta instância funcional para a Conferência Rio+20 (OTCA, 2011g). A cobrança, que não se resume aos aportes financeiros, é feita com base na exposição de uma *dívida moral* dos países desenvolvidos, responsabilizados como os principais causadores da deterioração do meio ambiente, algo que já havia sido inscrito na declaração de Manaus, produto da I Reunião de Presidentes, realizada em 1989 (OTCA, 2011h). Dessa forma, sob enunciados gerais, pretensamente universais, há uma miríade de significados implicados, além de variados arranjos práticos possíveis. Várias configurações de possibilidades de financiamento já foram aventadas, negadas ou experimentadas desde a criação da OTCA, e mesmo antes dela. Em paralelo, há recorrente menção à intenção de criação de um fundo ou de fundos específicos próprios e prévios destinados a financiar a elaboração de projetos de interesse comum aos países membros, o que tem sido inscrito em documentos públicos relativos ao TCA desde pelo menos 1980, quando se registrou a realização da primeira Reunião de Ministros de Relações Exteriores dos países signatários (I MRE) (OTCA, 2012i)⁴². Assim, os enunciados públicos da OTCA em torno de questões financeiras⁴³ dizem respeito não apenas ao que poderia ser considerado o sustento desta personalidade em seu sentido mais pragmático, mas envolvem determinados posicionamentos políticos performativos diante da comunidade internacional.

O esforço de quantificar analiticamente seus fluxos de recursos complica-se ainda mais quando observamos o seu universo de atuação para além do funcionamento regular da SP e da execução de seus projetos estratégicos, o que precede a sua criação como órgão implementador dos objetivos do TCA. De fato, considerando o organograma e as funções

42 As implicações da criação de um fundo financeiro teriam de ser objeto de outro tipo de investigação.

43 Não analisei os seus registros contábeis, que considero enunciados de outra natureza.

desenvolvidas pela OTCA em sua totalidade, e não apenas pela SP, a afirmação de que grande parte de suas atividades é desenvolvida com recursos dos próprios países membros não é absolutamente falsa, já que parcela considerável delas é protagonizada por uma elite de funcionários nacionais, lotados em seus quadros diplomáticos.

1.2.1 Para além da técnica

Afora o quadro de funcionários próprio e dos especialistas externos temporariamente contratados ou nomeados como consultores ou peritos para executar ou avaliar programas e projetos específicos, como descrevi acima, a estrutura organizacional da OTCA envolve uma série de outras instâncias, compostas por funcionários das burocracias estatais dos países membros, em sua maioria diplomatas. É interessante observar que no texto de descrição da OTCA, com o qual abro este capítulo, só o âmbito diplomático é referido como político, como se isto pudesse implicar que a atuação técnica e estratégica estariam isentas de questões políticas⁴⁴ (cf. FERGUSON, 2006).

Algumas das instâncias diplomáticas da OTCA são definidas oficialmente como instâncias decisórias, e funcionam através de reuniões com caráter de cerimonial público, realizadas em diferentes localidades dos países membros, nas capitais nacionais ou em cidades da região amazônica (ou seja, fora da sede física da OTCA), para onde se dirigem diferentes escalões de funcionários públicos nacionais especialmente para realizá-las. Há ainda reuniões de cunho diplomático de caráter mais restrito, definidas oficialmente como instâncias de caráter consultivo e realizadas numa periodicidade mais frequente, geralmente em Brasília.

Os recursos envolvidos na atuação destas instâncias vão desde a remuneração dos funcionários federais envolvidos até as despesas administrativas relativas à realização das reuniões e comparecimento a elas (auditórios, materiais impressos, passagens, diárias, alimentação, etc.), embora não se restrinjam a estes casos. Pelo que foi possível inferir dos documentos

44 Lembrando o texto, "(...) As diversas dimensões de atuação da OTCA – político-diplomática, estratégica e técnica – correspondem às diferentes instâncias do Tratado e garantem o cumprimento dos propósitos, tanto do TCA como da própria Organização".

analisados, tais custos são assumidos pelos governos dos países membros, que financiam o envio de delegações diplomáticas direta ou indiretamente e/ou sediam o evento em questão. Analisei estas instâncias com base em seus produtos, ou seja, os documentos finais publicados pela própria OTCA. Limite-me neste momento a descrevê-las brevemente para oferecer um panorama mais geral sobre o funcionamento da OTCA, embora explore mais detalhadamente algumas de suas edições, conexões e desdobramentos nos próximos capítulos.

Das instâncias existentes, a **reunião de Ministros de Relações Exteriores (MRE)**, realizada 12 vezes em quase 40 anos de TCA, é considerada o mais alto nível decisório no âmbito do Tratado e, portanto, da Organização. Trata-se de uma série de encontros, realizados em múltiplas sessões preparatórias e plenárias ao longo de alguns dias, cujos principais produtos públicos são atas, declarações e resoluções que, de forma geral, reafirmam enunciados do Tratado (com especial ênfase para a soberania nacional) e intentam determinar uma agenda internacional de desenvolvimento para a Amazônia. Neste sentido, definem o tom do tratamento, na arena política internacional, de importantes questões relativas aos seus recursos e populações, sob a forma de direcionamentos relativamente mais pontuais para a implementação dos objetivos previstos no Tratado. Conforme o seu regulamento, revisado e publicado em sua versão mais atual em 2010 por ocasião de sua décima edição (OTCA, 2012), a MRE tem a atribuição de “adotar” as decisões destinadas à realização dos fins propostos no TCA, o que significa que *nela são enunciadas formalmente as decisões negociadas em outras instâncias*, que se revestem de legitimidade a partir deste ato solene e periódico de enunciação realizado por funcionários públicos do mais alto escalão, respaldando, em última instância, as ações governamentais dos países membros sobre a Amazônia. As MREs têm sido realizadas rotativamente em diferentes países membros, nas capitais federais ou em cidades localizadas na região amazônica.

Com características ainda mais solenes, mas de forma extraordinária à estrutura prevista no texto do Tratado, foram realizadas desde a assinatura do TCA três **Reuniões de Presidentes**, a primeira dedicada a uma espécie de retomada política do Tratado, em 1989; a segunda dedicada à elaboração de

um posicionamento conjunto para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Rio-92, em 1992; e a terceira dedicada ao chamado relançamento da OTCA, em 2009. Percebo que estas atuações excepcionais são ativadas em momentos singulares e, embora reafirmem os preceitos e princípios do Tratado como um todo, parecem estar voltadas a situações e questões políticas específicas, refletindo certos posicionamentos diante da comunidade internacional. Têm sido consideradas momentos chave na história do TCA e foram todas realizadas na cidade de Manaus, capital do estado brasileiro do Amazonas.

Como instância decisória subordinada à MRE, foi instituído o **Conselho de Cooperação Amazônica (CCA)**, formado por representantes diplomáticos subordinados aos ministros, mas ainda considerados funcionários de alta hierarquia. Suas atas e resoluções também estão disponíveis a amplo acesso e, assim como os produtos escritos das duas instâncias acima citadas, encontram-se compiladas em publicações denominadas “Base Jurídica”, elaboradas no intuito de serem utilizadas pelos integrantes da Organização como instrumento instrutivo no exercício de suas funções, já que se entende que as decisões e encaminhamentos ali registrados são produto de consenso entre países membros e devem servir de embasamento para atuações posteriores. Seu funcionamento, assim como o funcionamento da MRE, está previsto no texto do TCA, e a SP está formalmente subordinada a estas duas instâncias, conforme prevê o texto do Protocolo de Emenda (OTCA, 2012d). Conforme regulamento próprio, dentre suas atribuições estão: “considerar” as iniciativas e projetos apresentados pelas “partes”, “adotar” decisões sobre estudos e projetos bilaterais ou multilaterais a cargo das Comissões Nacionais Permanentes, e “avaliar” o cumprimento dos projetos bilaterais ou multilaterais, além de preparar a agenda das MRE (OTCA, 2012k). Ademais, conforme consta nos regulamentos já citados, é permitido à MRE e ao CCA estabelecer a criação de grupos de trabalho, formados por membros das delegações diplomáticas, para discussão de temas específicos eventualmente designados com esta finalidade.

As decisões “adotadas” nas instâncias superiores citadas acima têm sido discutidas e negociadas pela **Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR)**, criada como instância consultiva para dar

suporte ao CCA após longo tempo de vigência do Tratado, formada por chefes de missão diplomática dos países membros da OTCA acreditados em Brasília⁴⁵ ou por outras autoridades de alto nível indicada pelos respectivos governos OTCA, 2012]; ANTIQUERA, 2006; GADELHA, H., 2010). Formalmente instituída em 2000 através de resolução aprovada na VI RME (TCA, 2002b), e regida por regulamento revisto e aprovado na X RME em 2010, representa a formalização de uma instância posta em prática anos antes, a partir de 1986, sob o formato de um *comitê ad hoc* (do latim, “criado para este propósito”) de apoio à Secretaria Pro Tempore (GADELHA, H., 2010).

A CCOOR é um expediente utilizado com muito mais frequência, chegando a se reunir várias vezes ao ano (cf. GADELHA, H., 2010). Conforme seu regulamento, é possível depreender tratar-se de um expediente importante para encaminhar discussões ao CCA (e, conseqüentemente, à MRE), pois a CCOOR atua em conjunto com a SP para preparar a agenda do Conselho, avalia as atividades desenvolvidas no âmbito da OTCA e formula recomendações nesse sentido ao CCA, além de ter a incumbência de planificar, programar e planejar a execução orçamentária da SP e atuar como um órgão de consulta desta em matéria de “cumprimento de mandatos e funções referentes à cooperação internacional” e “em questões jurídicas, administrativas e de pessoal, relacionadas com o seu funcionamento” (OTCA, 2012l, Art. 3). Assim, por mais que a CCOOR seja representada como um órgão *acessório* às instâncias oficialmente definidas como decisórias, é possível afirmar que grande parte, se não todas, as decisões enunciadas nos níveis superiores são preliminarmente elaboradas ali. Seus registros, no entanto, não se encontram disponibilizados ao público mais amplo.

Os plenários oficiais – MRE e CCA – se baseiam no princípio compulsório da unanimidade, ou seja, todas as *decisões enunciadas* no âmbito da MRE e do CCA devem ser aprovadas através de voto por todos os oito países membros (representados pelos seus representantes diplomáticos),

45 Segundo a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, as missões diplomáticas possuem como função primordial representar estados perante outros estados conforme os princípios convencionados do direito internacional, sendo o chefe de missão a pessoa encarregada pelo “Estado acreditante”, ou seja, pelo estado representado, de agir nessa qualidade. No caso da OTCA, como todos os seus países membros possuem embaixada em Brasília, a categoria chefe de missão diplomática tem se aplicado aos embaixadores dos países membros ([BRASIL](#), 1965).

conforme estipula o artigo XXV do TCA (TRATADO..., 2017). A produção do consenso para alcançar unanimidade de votos e aprovar medidas é feita através de negociações, concessões e trocas políticas, entre outras coisas, procedimentos que, em geral, não são registrados nos rituais públicos de enunciação, em que o consenso é tratado como um dado, depreendido não apenas dos próprios processos e vontades políticas dos países membros, mas dos temas estruturantes do Tratado – proteção ambiental, desenvolvimento, soberania estatal – os quais se entende (ou pelo menos se intenta produzir tal entendimento) serem de interesse incontestável.

No entanto, é possível observar que temas potencialmente conflituosos são evitados, pelo menos em sua face mais pública, de forma que é possível apontar para uma produção discursiva de um consenso ritual mais público, enquanto discordâncias, objeções e até mesmo oposições, também ritualizadas nesse espaço, se dão sem conhecimento público, através de estratégias indiretas e mais sutis, como manter cargos diretivos sem ocupação, postergar indefinidamente a aprovação de um determinado financiamento ou apoio, ou mesmo rejeitá-lo e devolver recursos já recebidos (GADELHA, H., 2010). De acordo com Gadelha (2010), o cargo de Secretário Geral, o mais proeminente da organização, ficou vago por mais de um ano, de junho de 2007 a abril de 2008, uma vez que os países não chegavam a um consenso em torno de um nome para a sucessão. É possível observar algumas questões que se impuseram ao processo de produção de consenso na passagem transcrita abaixo, embora outras permaneçam incógnitas:

Ao fim do mandato da Doutora Arteaga [indicada para seu primeiro mandato pelo Equador], em abril de 2007, a Chancelaria equatoriana apresentou seu nome para recondução ao cargo, proposta aceita por Brasil, Peru, Guiana e Suriname, mas vetada pela Colômbia. Justificada pela necessidade de alternância à frente da Secretaria Permanente, a atitude do Governo colombiano deu-se em momento de *tensão bilateral com o Equador*, que acusava o vizinho de fumigação de glifosato na área fronteira, sob o argumento de combate ao plantio de coca, de acordo com Yánez (2007, p. 19). Apresentaram-se, então, candidaturas do Peru, com apoio colombiano, e da Bolívia, incentivada pela Venezuela. Na tentativa de uma solução de compromisso, o Brasil lançou candidatura, a qual, sem obter consenso, seria retirada em 2008, segundo arquivo do DASII/MRE [setor do Ministério das Relações Exteriores responsável pela OTCA no governo brasileiro] (GADELHA, H., 2010, p. 29).

Em outra passagem do texto de Gadelha, é possível observar a manifestação de divergências políticas através de veto a financiamentos:

Em um caso concreto, a Bolívia *retirou seu apoio* ao projeto “Desenvolvimento de Estratégias para a Gestão de Recursos Hídricos, Populações Indígenas e Conservação da Biodiversidade Transfronteiriça na Bacia Amazônica”, financiado pela Fundação Gordon & Betty Moore. Os Governos peruano e equatoriano manifestaram entendimento de que aqueles países de acordo com a iniciativa poderiam utilizar os recursos disponíveis. Prevaleceu, todavia, a condição de consenso para a execução de projetos, e os US\$ 713.000 (do total de US\$ 2.136.000), que já estavam em posse da Organização, *foram ressarcidos* à Fundação, conforme decisão da CCOOR em 10 de dezembro de 2008 (GADELHA, H., 2010, p.43).

A descrição dos processos apresentadas pelo autor permitem vislumbrar as formas como os conflitos são abordados no interior da Organização, mas não chega a explicitar, contudo, os motivos que levam ao embate de posicionamentos. Tais procedimentos são realizados fora do escrutínio do público mais amplo, mas, conforme fui informada em entrevista pelo diretor executivo da OTCA, não são permitidos acordos com instituições de âmbito privado, devendo a Organização se restringir a iniciativas realizadas em conjunto com atores estatais ou interestatais.

Nos primeiros anos de assinatura do TCA, a MRE e o CCA eram as únicas instâncias formais em funcionamento declarado e publicizado, o que leva à suposição de que era através delas que o processo de aproximação multilateral entre os oito países membros se manifestava e materializava, embora, como se pode ver, elas tenham funcionado como uma espécie de vitrine dessas aproximações. Ao longo dos anos, novas instâncias foram sendo instituídas e incorporadas, como a CCOOR, citada acima, e as Comissões Especiais temáticas, que, antes da criação da SP e da OTCA, serviam como espaço para discussão temática e proposição de projetos em alguns dos assuntos previstos no TCA. A criação da OTCA instituiu mais uma instância de materialização do TCA, mas não eliminou nem pretendeu eliminar a estrutura anterior. Assim, temos uma sobreposição de procedimentos destinados a diferentes fins compondo a OTCA, o que torna a sua análise e avaliação bastante complexas.

Há ainda outras instâncias dentro desta estrutura, que, como quis demonstrar, se desdobra do nível nacional ao transnacional e do mais geral ao mais específico, e vice-versa. Como encarregadas de aplicar as disposições do TCA nos territórios nacionais, estipulou-se no texto do Tratado a criação de Comissões Nacionais Permanentes, presididas por funcionários destacados dos Ministérios de Relações Exteriores e integradas por representantes dos ministérios e órgãos competentes em relação aos temas previstos no TCA (OTCA, 2014). A utilização mais ou menos frequente deste mecanismo se dá a critério do governo de cada país membro, uma vez que sua criação e funcionamento são facultativos, não compulsórios. Curiosamente, o Brasil foi um dos últimos países membros a estabelecer a sua Comissão Nacional Permanente, em novembro de 2002, mais de vinte anos após a assinatura do TCA, no mesmo ano em que foi assinado entre o governo brasileiro e a OTCA o acordo que formalizou a localização da sede física em Brasília. A prática de ativação ou reativação de instâncias tem sido constante, e, em geral, é acionada em momentos em que os países membros buscam conferir realce à cooperação amazônica.

Em paralelo a estas instâncias entendidas como de tratamento geral, reúnem-se ainda, eventualmente, em torno de questões setoriais e sob coordenação dos funcionários ocupantes de cargos diretivos responsáveis pelas áreas temáticas da OTCA, autoridades setoriais dos países membros e os chamados pontos focais⁴⁶. Este é o caso da Coordenação de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo, responsável pelo projeto que deu origem a esta pesquisa. A coordenação, hoje sob nova denominação, possuía à época do projeto analisado apenas um funcionário permanente – o próprio coordenador –, podendo vir a ser complementada pela atuação de consultores a cargo de projetos específicos, tal como já exposto acima.

Sem pretender dar conta de todas as atribuições desenvolvidas pelas instâncias citadas ou de toda a complexidade que cada uma delas envolve,

46 Expressão recorrente nas relações internacionais, sem uma definição precisa no âmbito do TCA e da OTCA, mas que percebo designar, neste espaço específico, funcionários públicos nacionais de filiação institucional variada, normalmente relacionados aos Ministérios de Relações Exteriores dos países membros, destacados para representar interesses nacionais específicos (temáticos) nos espaços de interação multilateral entre os mesmos.

tenho a intenção de destacar com esta descrição alguns pontos cruciais para o entendimento da OTCA. Em primeiro lugar, quero destacar que este sujeito do direito internacional definido como “a OTCA”, a despeito do seu reconhecimento como uma “pessoa” jurídica, é não um ente em si, mas um agregado heterogêneo de práticas de administração pública, realizadas no âmbito de distintas instituições internas e externas aos países membros, que comportam histórias de constituição e atuação muito diversas, direcionadas a um território definido para tal, mais ou menos articuladas em torno do tratamento, diante da comunidade internacional, das questões sobre desenvolvimento e meio ambiente na Amazônia. Isto é feito por meio da atuação de uma categoria internacional de negociadores e tecnocratas responsáveis por moldar planos de ação para a região. A ideia de “cooperação internacional”, nesse sentido, adquire um sentido particular de atuação conjunta de agentes políticos *para permitir governar*. Cabe destacar aqui que nem todas as instituições têm o mesmo peso de *instituir* esses tipos de esquemas, mas em geral acabam aderindo a eles, e, assim, produzindo o esquema que reproduzem. *Não é a OTCA que elabora, sozinha, o aparato conceitual que mobiliza, mas, ao utilizá-lo, o reforça, ao mesmo tempo em que o produz em seus próprios termos.*

A forma de atuação difusa, ou seja, sem contornos nitidamente definidos, que marcou o TCA desde a sua assinatura, continua sendo considerada uma característica da OTCA. Acredito que este seja um efeito de seus enunciados, que projetam a difusão, seja no sentido de abarcar um território de extensão absurdamente vasta, seja no sentido de abranger uma gama de questões que parecem corresponder a “todos” os temas tratáveis possíveis. Isto é feito sob o aspecto de um discurso que conecta, seguindo uma determinada lógica e efetuando certos realces e obliterações, questões de natureza muito distinta. Se, por um lado, há um esforço em produzir uma narrativa contínua sobre os processos fragmentados que compõem esses instrumentos, há por outro um contínuo de atos praticados não apenas por meio de agentes ou instituições estatais, mas em maior ou menor medida ligados a eles, em relação às populações amazônicas, cujos efeitos têm sido apresentados no âmbito do TCA e da OTCA de forma pontual e parcial, como dados com os quais a administração pública precisa vir a lidar.

É importante destacar também o caráter estatal e estatocêntrico de suas práticas, tal como observado por Gilberto Rodrigues (2015), pesquisador do campo disciplinar das relações internacionais. Embora os discursos oficiais da OTCA se refiram a uma determinada parcela dos territórios e das populações amazônicas, observo que a presença destes grupos no interior da OTCA, de suas lideranças locais, associações e coletivos ou do que se convencionou chamar sociedade civil organizada é relativamente restrita aos papéis de beneficiários, de uma forma mais geral, ou de parceiros, na aplicação localizada de projetos pela SP. Estes agentes, hoje em intensa atuação e articulação política (inclusive em âmbito internacional) a respeito de questões sociais e ambientais na região amazônica, não aparecem na estrutura constitutiva formal e permanente da OTCA, decisória ou consultiva⁴⁷. Constam na OTCA, portanto, como sujeitos de relações verticalizadas, enquanto predominam relações horizontalizadas com instituições estatais dos países membros, agências de cooperação internacional de outros países e alguns organismos interestatais internacionais. É possível perceber nas narrativas da gestão atual, sob chefia da Secretária Geral María Jacqueline Ortega-Mendoza, um crescente apelo à participação da “sociedade”, produzindo uma aparente simetria entre atores estatais e não estatais no seu interior, embora sua estrutura permaneça hermética nesse sentido.

Como se pode ver pela decomposição do retrato de si apresentado pela própria Organização, para construir um entendimento sobre a OTCA é preciso ir além dos seus enunciados públicos, sem, no entanto, dispensá-los na análise, uma vez que tratam-se de procedimentos centrais no contexto de sua atuação. Os termos empregados para sua descrição pública são utilizados como evidentes, autoexplicativos, e, embora eu não esteja conferindo-lhes o pecado da incorreção – de uma forma ou de outra, tudo o que está sendo dito é passível de ser confirmado –, quero chamar a atenção para a própria possibilidade de que isto seja afirmado de tal maneira e de que, por ser assim afirmado, seja aceito como verdade, a despeito da impossibilidade de sua

47 Alguns cargos diretivos da OTCA são ou foram ocupados por indivíduos de ascendência indígena. No entanto, cabe destacar que, no âmbito da OTCA, estes indivíduos atuam como representantes oficiais do estado, não dos movimentos sociais dos quais eventualmente possam fazer parte.

constatação empírica mais imediata. A apresentação que destaquei no início do capítulo, embora possa parecer uma trivialidade por ser um fragmento de uma página da internet, é uma significativa representação de si mesma. Sob a aparência de uma simples explicação de como a Organização funciona (o que, de fato, não chega a fazer), reveste a OTCA de uma aura de grande importância, atribuindo à sua atuação amplo alcance e repercussão. Isto é feito através da mobilização de uma linguagem formal, através da utilização de termos técnicos de um jargão bastante específico e, por isso, revestidos de valor em si mesmos. Ainda que a apresentação possa ser vista em paralelo ao seu organograma, que condensa suas instâncias formadas por altos representantes dos países membros, ou à sua agenda estratégica, com seus inúmeros temas e subtemas de atuação, o conjunto de documentos não deixa suficientemente claro como tais instâncias operam, nem como os seus projetos chegam a ser efetivados.

Isto chama a atenção para um aspecto importante da produção de discursos de autoridade, como é o caso dos textos públicos da OTCA: a capacidade de produzir e sustentar discursos de autoridade formalmente corretos, mas semanticamente vazios, que pode ser entendida tanto como um artifício quanto como um indício de poder (cf. BOURDIEU, 1996). Refletindo sobre sua ilegibilidade, é curioso notar que o discurso de autoridade não precisa ser acompanhado pela compreensão para ser reconhecido enquanto tal, sendo bastante que seja pronunciado por um agente autorizado, numa situação considerada legítima, nas formas prescritas como apropriadas para tal (BOURDIEU, 1996). Como observou Veena Das (2004) ao analisar os efeitos das práticas burocráticas sobre o cotidiano da vida dos governados, a ilegibilidade das práticas estatais pode ser entendida como uma maneira usual utilizada pela burocracia para estabelecer a sua própria racionalidade e consequente legitimidade, no contraste com a incompreensibilidade ativamente produzida pelo trabalho de esconder aquilo que não deve ser visto ou compreendido.

É, no entanto, a partir destas representações que se chega a conhecer a OTCA. Ao buscar nesta seção explicitar aquilo a que elas se referem, *quis realçar a força de seus efeitos*. A relação estabelecida, no âmbito do TCA, entre os termos cooperação internacional, soberania nacional, desenvolvimento

e proteção ambiental, e as formas como essa relação é dita, configurando-se ao mesmo tempo como meio e fim do Tratado, faz parecer que ela é óbvia, “natural”, impreterível e, em última instância, inquestionavelmente desejada, ou seja, que existe um determinado modo de relacioná-las que, portanto, deve ser buscado. Aciona assim um léxico amplamente difundido e, ao acioná-lo, reitera um legado jurídico-político de uma determinada concepção de “Ocidente”, a partir do qual, em geral, são produzidas e analisadas certas formas de intervenção social definidas como políticas públicas, tomadas como ideias racionalizadas e reprodutíveis (SOUZA LIMA, 2002).

Com a criação da OTCA, estas ideias são reatualizadas e reforçadas pela emergência de uma personalidade. A OTCA se apresenta publicamente como uma instituição capaz de pensar e operar – embora não explicita tão claramente as formas e níveis dessa operação – projetos de desenvolvimento para a região amazônica, utilizando uma linguagem que remete a um trânsito dinâmico entre várias escalas: local, regional, nacional, internacional e transnacional. É muito significativo que, em sua aparência pública, a sua atuação seja narrada destacando a execução de projetos “tangíveis”, especialmente porque, ao examinar como se dá empiricamente sua atuação, descobrimos que ela é bem mais voltada a outros meios e procedimentos – o que não significa dizer, absolutamente, que a operação de projetos técnicos e estratégicos é inexistente ou mesmo inexpressiva.

A autoridade de que esta representação se reveste é tamanha que ela passa a ser tomada como um dado, e entendida como referência para construção dos parâmetros analíticos e avaliativos utilizados no seu próprio exame. Por outro lado, há também a tendência a tomar os projetos “concretos” como objetos a serviço das políticas externas dos países membros (ou do Brasil em especial). Como abordarei em outros capítulos, referindo-me com especial ênfase ao contexto brasileiro, os 40 anos de vigência do Tratado implicam ter atravessado governos militares e democráticos com diferentes inclinações, particularmente no que diz respeito à Amazônia. É curioso perceber como o TCA e a OTCA podem servir a tantas disposições políticas, fins estratégicos particulares e intencionalidades de governos e grupos de poder muito específicas, das quais o presente estudo não poderia dar conta. No entanto, aponto para o fato de que a produção de certas institucionalidades,

de forma geral, faculta e amplia possibilidades de governo, o que é feito por meio da enunciação de competências estatais mesmo que não se possa comprovar sua direta correspondência a fins declarados, evidenciando o poder de nomeação do estado.

1.3 Enunciados performativos e performance de estado

Ao elaborar as descrições apresentadas acima, bem como as demais análises expressas nesta tese, procurei não aderir à naturalização da “cooperação” entre países – no sentido moralmente positivado do termo, tal como tem sido mais comumente explorado no campo de relações que descrevo – como uma necessidade em si. Coloco em questão também a naturalização das formas através das quais essa relação se efetua, como a assinatura de um tratado internacional, a criação de uma organização interestatal, ou a realização de projetos de “cooperação técnica”, vistas como consequências quase automáticas da aproximação entre os países envolvidos ou da sua atuação conjunta no cenário internacional. Entendo tais relacionamentos e suas formas como produtos de processos sociais cujo exame se faz indispensável para minha proposta de análise. Procuro abordar as intenções expressas, afirmadas em documentos, em situações paradigmáticas e mesmo quando do surgimento de um organismo interestatal criado com tal intuito, como algo para além de um guia genuíno e legítimo daquilo que *deve* acontecer, porque questiono tanto o procedimento de atribuição de responsabilidades aparentemente compulsórias aos agentes porventura nomeados, quanto o entendimento de suas prescrições enquanto estatuto máximo acerca dos “problemas” e “soluções” vislumbrados sobre territórios e populações neles registrados. Vejo-as antes como *enunciados* que *performam* determinada(s) ideia(s) de estado.

Pretendo fugir da perspectiva aparentemente dominante nas publicações consultadas de que a sua atuação, primeiramente no âmbito do TCA e posteriormente no âmbito da OTCA, é “pouco efetiva” ou “inexpressiva”, o que não me impede, contudo, de dialogar com as análises provenientes do campo das Relações Internacionais, que apresenta perspectivas com essas características e objetivos. Compreendo tais produções como parte do

processo de construção da ideia do que seja o TCA, a OTCA e, em sentido mais amplo, o próprio estado. Em síntese, tomo-as em termos de interlocução teórica, mas, também, como material empírico, já que constroem o campo que tomo como contexto e referência para situar as ações da OTCA.

Para além do mero registro dos processos, busco compreender algumas das lógicas operativas do estado como um agente múltiplo, que atua *nos territórios, a partir deles e sobre as populações que neles habitam* através de ações e presenças variadas, sendo o estabelecimento das chamadas relações interestatais uma de suas muitas dimensões. Ao investigar os processos que levaram ao que a OTCA é hoje, focalizando os desdobramentos de um tema específico – o turismo –, pude perceber uma série de práticas estatais que extrapolam o nível da ação dita direta, concreta ou objetiva, evidenciando o fato de que a administração pública se organiza de formas as mais variadas para promover ou lidar com determinadas questões que produz como matéria de sua competência. Pude perceber, inclusive, que isso pode acontecer contrariando preceitos vistos como racionais, técnicos ou jurídicos, como quando uma atuação que poderia ser definida como mais intensiva (pelo volume de acordos de cooperação técnica e de projetos desenvolvidos) e autônoma (em relação aos países membros) da OTCA, voltada a cumprir aquilo para o que foi explicitamente designada, passou a ser tratada como ameaça aos próprios países que a compunham (GADELHA, H., 2010). Fez-se necessário buscar uma abordagem que pudesse dar conta de processos por vezes contraditórios, vendo-os não como falhas ou erros, mas como parte integrante do emaranhado que compõe o estado.

Entendo que a etnografia permite pensar práticas aparentemente discrepantes, não em contraposição, mas em correlação. Ao observá-las em conjunto, é possível compreender, por exemplo, que *o discurso não é o contraponto da ação, mas a própria efetuação de uma ação que, em determinadas circunstâncias, tem como efeito a produção de um domínio retórico com grandes chances de se desdobrar em outros tipos de domínios*, sejam estes de caráter conceitual, seja no âmbito da “prática”. Nesse sentido, optei por conduzir minha análise a partir dos conceitos antropológicos de rituais, enunciados performativos e performance de estado. Em vez de indagar se o Tratado ou a Organização cumpriram/estão cumprindo com efetividade

aquilo que dizem ser os seus objetivos, me empenhei em compreender, em sentido bastante específico, *quais efeitos* são produzidos a partir de sua atuação; afinal, a iniciativa completará 40 anos em 2018, o que me leva a indagar a respeito dos significados e das implicações de sua permanência no tempo apesar da sua afamada inefetividade.

Perseguindo tais interesses, compreendo que o que parece permanecer ao longo dos anos de atividade do TCA e da OTCA são os seus *enunciados*, exatamente aquilo que a perspectiva de análise que postula sua inefetividade identifica como “reafirmações redundantes”, de “caráter cosmético”⁴⁸. Ao longo das décadas, os enunciados se repetem, e o próprio ato de enunciá-los, especialmente através de sua inscrição em documentos, é mantido como seu mais importante e recorrente procedimento. O repertório, porém, se constrói a partir de um novo léxico, incorporando noções e categorias que refletem os cenários políticos de cada momento.

Tratar os enunciados proferidos no âmbito do TCA e da OTCA como enunciados performativos (cf. BOURDIEU, 1996; AUSTIN, 1990) significa analisá-los em sua dimensão criativa, em sua capacidade de conferir existência ao que enunciam; significa ainda considerar não só suas capacidades geradoras, mas também o seu manuseio como prática de poder, bem como a sua eficácia como objeto e produto dessas práticas. A inserção de novas categorias de enunciação, por exemplo, produz como efeito a imagem de existência de um trânsito dinâmico a partir dos níveis internacional e transnacional (nos quais o TCA e a OTCA adquirem sua existência) para os níveis de atuação regional e local, trânsito este que não se opera com a mesma fluidez em suas demais práticas. Quero dizer, portanto, que não vejo a enunciação como um ato insignificante ou vazio. Ao contrário, sustento que a ação de enunciar é um *processo concreto*, uma vez que a ideia do que seja o “Estado” se *materializa* através desse processo, que pode ser relacionado,

48 “Some official meetings were held on a regular basis, but they generated, in fact, *nothing* but broad statements and vague policy declarations. There were *few, if any, practical results* from the Treaty and it seemed at the point to be, mainly, of a *cosmetic character*” (ROMÁN, 1998, p.120, grifos meus). Román é um pesquisador sueco da área de ciência política e relações internacionais, cuja pesquisa de doutorado sobre o TCA, realizada na Universidade de Uppsala, Suécia, deu origem ao livro “The implementation of international regimes – the case of the Amazon Cooperation Treaty” (1998). O livro tem sido uma importante referência para os estudiosos do TCA.

inclusive, com a designação de determinados territórios perante seu poder. Quero com isso constatar, como sugere Mitchell (2006), que a ideia que se tem do que seja o “Estado”, sobre a qual discorrerei mais adiante, é mais que uma crença subjetiva, é uma representação *reproduzida em formas cotidianas visíveis*.

Como um rito de instituição, o poder de nomear e de constituir o mundo ao nomeá-lo supõe, entre outras coisas, um lugar de autoridade de onde se fala, além do acesso aos instrumentos de expressão considerados legítimos (AUSTIN, 1990). A eficácia das palavras enunciadas está condicionada à ficção social que institui o enunciador, ela própria resultante de um conjunto de enunciados muito bem articulados que fundam ou delegam a autoridade institucional (BOURDIEU, 1996). No caso do TCA e da OTCA, os enunciados performatizados não só instituem novas coisas – determinadas relações entre determinados países, a respeito de determinados assuntos, com determinados objetivos, em determinados formatos – mas também operam sobre a própria ficção social do “Estado”, sobre a sua legitimidade e orientação governamental, sobre o fundamento mesmo de sua autoridade, e o fazem a partir de institucionalidades anteriormente instituídas, como demonstro ao longo da tese. Neste sentido, a produção de camadas de institucionalidade sobrepostas pode ser observada no interior dos processos do TCA e da OTCA, mas também, em última instância, é possível observar como os próprios TCA e OTCA passam a compor camadas de institucionalidade que produzem e ampliam as possibilidades de ação da Organização propriamente dita e de seus “elementos” constitutivos, os países membros.

Em todas as sociedades o exercício de poder se encontra marcado por uma série de rituais. Embora a secularidade de que se reveste o estado moderno leve a crer que os seus atos são essencialmente voltados para a resolução racional de problemas públicos, alguns destes atos chegam a produzir menos o efeito de “solucionar problemas” do que o de sustentar e difundir uma crença, ao enunciar a responsabilidade e a eficácia pressupostas do “Estado” em resolvê-los (SOUZA LIMA, 2002; RIBEIRO, 2016). Assim, explorando o instrumental analítico da antropologia, é possível observar a

relação entre ritual, política e estado em uma série de performances cotidianas com diferentes aparências e objetivos⁴⁹.

O “Estado” como entidade substancial, una e essencialmente dotada de poder, à parte de outros domínios da vida social como a economia e a própria sociedade, é uma imagem resultado do próprio processo de construção do estado como lócus privilegiado de poder na atualidade (ABRAMS, 1988; MITCHELL, 2006). Afastando as lentes do objeto que propomos analisar – a OTCA e seus processos de criação e funcionamento – para visualizá-lo em escala mais abrangente, é possível localizá-lo no interior de processos mais amplos de formação do Estado (cf. ELIAS, 2006), colocando em perspectiva a figuração mítica do “Estado” e seus setores como seres detentores, em si, de um poder essencial e originário. Esta ideia tem como respaldo toda uma estrutura discursiva estatal, materializada em registros escritos, como é o caso dos tratados internacionais, o que discuto de forma mais aprofundada na segunda parte da tese.

Aplicada ao universo das relações internacionais, esta ideia mitificada leva a crer em um mundo atemporalmente dividido entre estados soberanos que se relacionam diplomaticamente entre si numa arena internacional. As questões pactuadas nos tratados internacionais têm como pressuposto o domínio destas formas políticas de governo sobre territórios e populações. Não obstante, esta é uma formação histórica relativamente recente, que não existe desde sempre e nunca alcançou equilíbrios simétricos e perfeitos de poder (FOUCAULT, 2008). Esta imagem, assim como as relações que ela engendra, por mais que sejam tomadas como um dado (e, para determinados tipos de análise, faz-se mesmo necessário que seja tomada como um ponto de partida), estão, como adverte Elias (2006), em contínuo processo de produção. É justamente a esse processo que me reporto quando digo que estou preocupada em pensar os *efeitos* de um organismo como a OTCA e de um termo jurídico como o TCA como *modos de operar* do Estado.

49 Ribeiro (2016) analisa situações paradigmáticas envolvendo o poder de estado no Brasil sob a perspectiva da performance, chamando a atenção para o fato de que essas performances são realizadas por parte dos poderes executivo, legislativo e judiciário, em seu suposto equilíbrio e independência, que podem atingir menor ou maior escala e alcance.

Neste sentido, adoto a proposição de Abrams (1988) de pensar analiticamente o estado como a combinação entre, de um lado, um sistema mais ou menos unificado e extensivo de práticas e estruturas institucionais (state-system) e, de outro, uma ideia do que seja o “Estado” que é projetada sobre ele (state-idea) – sendo ambos, sistema e ideia, passíveis de análise. O que o autor chama de efeito ideológico do estado é parte fundamental da sua existência e legitimidade. Segundo o autor (1988), proclamar a realidade do “Estado” como um ente é em si um dispositivo ideológico nos termos do qual a institucionalização do poder é legitimada. Retomando a ideia de enunciados performativos, é interessante perceber como o estado é produzido a partir de uma série de enunciados encadeados e como comporta a capacidade de criar poderes enunciados em seu nome. Além disso, é possível perceber como o estado é algo acerca do qual se disputam variadas versões e interpretações, inclusive na academia. Obviamente, o que está sob este projeto ideológico de legitimação – e aqui cabe ressaltar que a noção de “projeto ideológico” não está atrelada a um único grupo de pessoas ou interesses – são poderes reais, efetivos, que não existem apenas no “mundo das ideias”. Sua existência enquanto objeto ideológico, inclusive, não está desconectada da sua efetivação como poder real; ao contrário, a produz e a sustenta. O “Estado” é, portanto, um artefato ideológico que atribui unidade, moralidade e independência ao que é, na verdade, fragmentário, moralmente comprometido e dependente (Abrams, 1988). Trata-se não simplesmente de uma ideia, mas de uma abstração que sustenta uma complexa estrutura jurídico-política. Segundo Abrams, um processo constitutivo da tarefa do estado é acreditar suas instituições e funções como uma expressão integrada do interesse comum, ocultando conflitos e relações de sujeição, que são apresentadas como algo legítimo, natural e livre de interesses particulares.

Mitchell (2006) dialoga diretamente com Abrams (1988) para indagar sobre como essa ideia de estado é produzida, ou seja, para propor o exame de táticas e métodos que, nas modernas formas de poder, criam e recriam tal abstração mitificada. Mitchell afirma que a ideia de estado e a estrutura que a fundamenta são duas dimensões que não podem ser estudadas sem que uma leve a outra em consideração, enquanto aspectos do mesmo processo. Aqui, é preciso destacar: não se trata de afirmar que existe o “Estado”, maior que a

soma de suas partes, como se a sua estrutura tivesse uma existência independente das partes que o compõem – o que Mitchell chamou de efeito de estrutura. Trata-se, contudo, de precisar o conceito analítico de estado proposto pelos autores, que é deliberadamente construído *contra* o conceito nativo de “Estado”. O estado opera de várias maneiras, nem sempre articuladas *a priori*, mas encadeadas através de diferentes táticas – nomeação, renomeação, apropriação, reconfiguração, entre outras – sob o seu efeito de estrutura (cf. MITCHELL, 2006). Os seus setores, instituições e práticas o encenam, se constituindo como sua expressão materializada, muito embora nenhuma delas constitua, em si, o “Estado”. Por mais banais que possam parecer se vistos isoladamente, há uma série de dispositivos através dos quais o “Estado” se materializa cotidianamente. Nas palavras de Blazquez (2012),

Ao transformar o “E” maiúsculo em séries de práticas de governo de populações, conformadas por conjuntos de decisões e atos de vontade mais ou menos sistemáticos de determinados sujeitos sociais sobre o uso de instrumentos, regras, estratégias e objetivos que regulam diferentes práticas sociais, torna-se possível lidar com a força constitutiva do Estado capaz de criar-se e de criar as realidades que enuncia (BLAZQUEZ, 2012, p. 38).

A necessidade de precisar o conceito analítico de estado evoca ainda uma questão a respeito da relação, em geral naturalizada e essencializada, entre “Estado” e nação, concretizada na demarcação de fronteiras e territórios nacionais. O TCA reafirma a demarcação de espaços que constituem certos territórios nacionais sob poder do estado, fixando fronteiras previamente estabelecidas ao situar a região amazônica *entre elas*. Os enunciados em defesa da soberania são conjugados com práticas e processos específicos que produzem e reforçam a ideia de estado nacional soberano, em um domínio bastante caro para a configuração política moderna, que é o das relações internacionais, o que analiso cruzando a proposta de performance de estado de Blazquez, elaborada a partir da observação de atos cerimoniais e extraordinários, com a perspectiva de Mitchell (2006), que destaca a reprodução da ideia de estado nos atos mais cotidianos.

Esta encenação de si, a qual chamo de performance, está contida em todos os atos da administração pública, por mais mundanos e cotidianos que sejam, e não apenas em eventos, cerimônias e solenidades – rituais no sentido

estrito do termo. Há uma propensão ao espetáculo no exercício do poder que não deixa de estar presente, embora de forma muito menos dramática/estética/poética, no cotidiano dos estados (cf. RIBEIRO, 2016). Como eventos extraordinários e fundantes, temos a assinatura de um termo jurídico internacional para celebrar relações entre países e a fundação de uma organização internacional, ou seja, o nascimento de uma nova pessoa – jurídica, é claro – na arena internacional. Porém, além disso, analiso no mesmo registro procedimentos a princípio vistos puramente como atos burocráticos, estratégicos ou técnicos, como por exemplo a produção de documentos internos, uma atividade central nas burocracias. Assim, vejo a criação e a manutenção de uma instância burocrática interestatal como alicerce de todo um conjunto de performances de estado ao performatizar a sua solidez e a sua concretude: é como parte indissociável dos atos de estado extraordinários que analiso atos administrativos mais corriqueiros e cotidianos. Demonstro que o caráter excepcional e único do ato de assinar um tratado, de reunir presidentes, além de outros momentos solenes como a participação conjunta na Rio-92 ou os eventos de lançamento e relançamento da organização, não está dissociado de um trabalho cotidiano, aquele mesmo que fica invisibilizado quando se afirma que o TCA e a OTCA possuem caráter meramente cosmético.

Sugiro pensar, também, as divisões ou órgãos burocráticos criados para lidar com questões específicas – como pode ser entendido o caso da OTCA – como parte dos processos e práticas que produzem o efeito de estrutura do estado. A existência de um órgão voltado para o tratamento de determinada questão põe em cena o reconhecimento formal daquela questão como uma questão de estado. São setores, cargos, organogramas, estruturas que, quando estabelecidos, dão corpo à ideia de estado e ao seu perímetro de atuação. As formas administrativas do cotidiano, ou seja, a estrutura burocrática que compõe o estado, servem, neste caso, *não apenas para executar tarefas* relacionadas aos seus objetivos declarados, para realizar os seus projetos, mas também para manter a *performatividade dos enunciados*, ou seja, para gerar e sustentar sua autoridade enquanto setor operante do estado.

Os atos solenes, ao se distanciarem cerimonialmente dos atos cotidianos numa atitude deliberada de produção do extraordinário, apresentam-

se como a “face simbólica” do “Estado”, num contexto de entendimento que opõe o simbólico ao concreto e atribui ao último maior valor de verdade. Dizer que o estado é performatizado, não só em eventos extraordinários, mas também em sua atuação cotidiana, ou seja, evidenciar a sua dimensão simbólica, não significa vê-lo como engano ou falsa realidade, e sim como efetivação – material, concreta, palpável, sensível – de um modo de pensar⁵⁰. Ao contrário, a intenção aqui é, justamente, desfazer esse tipo de oposição entre o simbólico e o concreto, entre o real e o ideal, mostrando que ela é em si um efeito da performance.

Neste sentido, é interessante notar a centralidade da dimensão discursiva no universo da cooperação internacional, campo onde são definidas importantes agendas políticas⁵¹. É tão ou mais importante a forma *como se fala* sobre os projetos do que os seus “efeitos” propriamente ditos (ver BARÉ, 2004). Isso não significa que não existam efeitos (compreendidos através de “indicadores”), nem que não se executem projetos, mas que há uma tendência a despender grande energia em processos como elaboração de relatórios, de pareceres técnicos, do próprio projeto enquanto documento, e no cumprimento de procedimentos burocráticos necessários para concessão dos financiamentos, que, além de seus efeitos imediatos, também agem na reprodução daquilo que se entende por estado. A produção de documentos em diferentes formatos e com diferentes conteúdos não é uma mera formalidade, como demonstra Anders (2005) ao analisar a fabricação, através da prática de produção de documentos, de uma “despolitização” de instituições financeiras

50 Para tratar de performances de estado, Blazquez (2012) parte das elaborações de Debord (1999 apud BLAZQUEZ, 2012), conceituando a performance como “uma relação social entre as pessoas mediatizada pelas representações de ações dramáticas”. Neste mesmo sentido, o espetáculo também adquire novos significados, como uma tradução em termos materiais de uma visão de mundo (Weltanschauung), ou seja, não como engano ou falsa realidade, e sim como efetivação de um modo de pensar. Blazquez (2012) examina uma série de eventos de caráter excepcional, as vernissages de um museu de arte público, em que o “Estado” se materializa de duas formas principais: na produção de redes de relações sociais entre pessoas dentre as quais se destacam funcionários públicos, e também como representação ou como imagem. Nesse sentido, o autor destaca a magia do “Estado” (cf. TAUSSIG, 1997), que se autorreproduz e se representa como um agente racional nos processos sociais, comentando que aquela pode ser, em parte, entendida como efeito performativo de “performances de estado” (Blazquez, 2012, p. 54).

51 Uma discussão interessante sobre o processo de definição da agenda de intervenções estatais e formulação de políticas públicas é apresentada por Capella (2006), autora que reflete sobre os fluxos não necessariamente congruentes de ideias que permitem a definição de questões, a conceituação de problemas e a apresentação de alternativas como soluções que mobilizam esforços e recursos no interior da administração pública.

internacionais – Banco Mundial e FMI – e da ideia de autonomia dos países receptores, que, conforme os documentos comutados sugerem, não apenas “aceitam”, mas “solicitam” intervenções destas agências.

O uso que faço da categoria analítica “performance”, portanto, tem a ver com um certo desempenho de si, no sentido de *desempenhar um determinado papel* quando se age como ou em nome do “Estado”. Trata-se de uma utilização fundamentalmente diferente do seu uso no contexto das análises avaliativas em política e economia, que também falam em performance, porém referindo-se a outro tipo de desempenho, qual seja, a eficácia da atuação enquanto agente de administração ou desenvolvimento, ou, melhor dizendo, à adequação entre objetivos declarados ou esperados e os resultados obtidos (GOMES, A., 2011). O pressuposto e o objeto do que estou chamando de análises avaliativas são as políticas estatais vistas como plano de ação para guiar decisões e ações, representadas, portanto, como resultado da capacidade do estado de resolver problemas públicos (cf. BLAZQUEZ, 2012). Entendo que as noções de desempenho e eficácia (ou ineficácia) de atuação, concebidas nesse registro, são parte de um conjunto de ideias que se produz sobre o “Estado”.

Ao tratar de assuntos os mais variados, o TCA e, por consequência, a OTCA parecem reforçar a ideia de que tudo, mesmo os assuntos mais periféricos, encontram-se sob o poder – resolutivo e eficaz – do estado, principalmente do estado nacional, mas também através de sua conjugação como ente transnacional. Ao reunir discussões sobre intenções de intervenção estatal com finalidades muito diversas, o TCA e a OTCA ilustram o poder difuso da governamentalidade (cf. FOUCAULT, 2006; LI, 2007). Ao mesmo tempo, ao deixar de abordar questões centrais em relação à região do ponto de vista político (como, por exemplo, a questão fundiária), enunciando-as como se pudessem ser tratadas como uma série de problemas relativamente fragmentados e periféricos, o TCA também evidencia uma função mais conceitual e menos causal. Acorda-se sobre o já acordado, formulam-se iniciativas de ação sobre o que já tem sido feito, de forma que buscar encontrar efeitos *sobre* o que se acorda parece ser, quase sempre, uma frustração – como foi o meu caso no início da pesquisa.

Assim, como instrumento conceitual, o TCA define publicamente os jogadores oficiais do jogo governamental relativo à Amazônia, simula uma imagem de unidade sobre cada país implicado nele, e ainda cria a ideia de um sistema perfeito de integração que poderia ser alcançado a qualquer momento – o seu não alcance, visto sempre como resultado de “erros recentes”⁵². As análises avaliativas internas e externas que colocam em questão sua eficácia em termos técnicos reforçam a ideia de que sua não consecução é produto de “falhas”, que poderiam vir a ser “corrigidas”, bastando para isso “vontade” e “comprometimento” dos países envolvidos⁵³. Assim, o TCA e, conseqüentemente, a OTCA, encarnam e produzem a ideia de uma *forma de governo* competente, e não só de *gestão* competente, se entendemos governo como um conjunto de técnicas e dispositivos de exercício de poder, sendo o estado moderno uma de suas formas (FOUCAULT, 2008; 2006).

É interessante perceber, neste sentido, que a continuidade do TCA e da OTCA ultrapassa projetos de gestão específicos para os países. O Tratado foi firmado no contexto de uma ditadura militar e reafirmado seguidas vezes ao longo de um processo de redemocratização por gestores que se identificavam como de direita e de esquerda, para mencionar apenas o Brasil. Representa, portanto, a encenação de uma unidade, não apenas entre os países membros, mas no interior de cada um deles. Retomando meu argumento sobre performance, quando digo encenação não estou querendo dizer que seja falsa, uma vez que a inter-relação que ele institui de fato acontece – mesmo que as formas através das quais ela é prescrita no âmbito destes instrumentos não chegue a dar conta de todos os seus fluxos. O que quero ressaltar é que não basta que ela *aconteça*; ela é *dramatizada* através de atos rituais. Os atos rituais são a forma como a interação é produzida diante do público governado, que é ele mesmo objeto dessa interação e sujeito do drama (cf. GEERTZ, 1991). A encenação da despolitização das questões relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente de que a OTCA trata, especialmente

52 Para uma reflexão sobre a instrumentalidade conceitual de tratados e o estado teatro, ver Geertz (1991).

53 Sobre a performance da eficácia no que diz respeito à gestão para o desenvolvimento e para a preservação ambiental da região amazônica, seria interessante pensar quem são os outros agentes que atuam neste mesmo campo e que reivindicam para si esse lugar de eficácia.

através da prática de operar através de projetos, é já, em si, um processo politicamente informado.

2 UM PROJETO DE COOPERAÇÃO EM FUNCIONAMENTO

Ao buscar compreender os modos de operar da OTCA, observei a centralidade dos procedimentos discursivos em suas formas de atuação e optei por conduzir minha análise segundo os conceitos antropológicos de rituais, enunciados performativos e performance de estado. Explicitados no capítulo anterior o quadro mais geral de funcionamento da OTCA e a minha perspectiva de análise, parto para o exame da operação de um de seus projetos de cooperação. Definidos como parte de seus meios de atuação mais diretamente relacionados às suas funções estratégica e técnica, entendo que os projetos estão relacionados à sua *performance como um organismo interestatal de caráter estratégico e executor*, algo fundamental para a produção de sua imagem como autoridade interestatal, simultaneamente “subordinada” e situada “acima” dos países membros.

Nesse sentido, apresento o conjunto de ações que, entendido como um “projeto de desenvolvimento”⁵⁴, deu origem a essa pesquisa, relacionando-o a uma série de documentos que, ao prescreverem a atuação estratégica e técnica da OTCA, instituem entendimentos sobre modos de proceder, formatos documentais, temporalidades e encadeamentos de tais expedientes. Exploro, portanto, dois conjuntos de prescrições: aquelas relacionadas ao

54 Utilizo a expressão como uma categoria êmica, utilizada inadvertidamente no contexto pesquisado para se referir a atuações que se declaram voltadas à produção de melhorias de vida para as populações locais, e, portanto, de “desenvolvimento”. É importante diferenciar a forma como utilizo a expressão do uso mais estrito do termo, tal como encontrado na literatura antropológica sobre desenvolvimento. Ribeiro (1991) trata “projetos de desenvolvimento” como uma categoria analítica para pensar os macroprojetos delineados e executados com particular veemência na década de 1970 para o assim chamado Terceiro Mundo. Como argumentarei mais adiante, o gigantismo enunciado no projeto que analiso nesta tese não chega a se desdobrar em ações no território, nem a mobilizar estruturas de poder conforme a descrição de Ribeiro, de forma que a elaboração conceitual do autor pouco se aplica ao caso analisado por mim. Porém, é curioso notar como as dimensões do projeto da OTCA aparentam tomar proporções análogas às dos grandes projetos estudados por Ribeiro, o que nos faz pensar no quanto este viés particular do “desenvolvimento” é emblemático de como se entende a atuação estatal nestes espaços definidos como territórios amazônicos. Em momento posterior neste mesmo capítulo, demonstro como o termo “projeto” tem diferentes desdobramentos no interior da Organização; em seguida, faço uma discussão sobre a aplicação desta forma como um modo de operar expressivo no mundo do desenvolvimento.

funcionamento cotidiano da Organização, incluindo aí os procedimentos de formulação e execução de projetos, e aquelas formuladas como fundamento, expediente e justificação do próprio projeto analisado, que, em última instância, compõem o repertório de motivações que sustentam a existência da OTCA enquanto organismo internacional.

Demonstro como atuações prescritas não necessariamente coincidem com atuações factuais, procurando compreender as contradições observadas não sob uma ótica de oposição entre “ideal” e “real”, como se estes fossem dois polos opostos do entendimento humano, mas sob uma perspectiva que vê os enunciados como atos de construção de verdades e entendimentos que devem prevalecer sobre determinadas realidades – incluindo as formas de atuação da burocracia estatal –, o que permite colocar em perspectiva as prescrições como parâmetros imperiosos, vendo-as, antes, como uma forma de atribuir um sentido de ordem e linearidade a procedimentos pretensamente claros e pontuais que, na prática, se configuram como complexos emaranhados de agentes e instituições, perfazendo idas e vindas, superpondo fazeres e desfazer, sendo implicados e atravessados por diferentes eixos de conexão.

Evidencio, assim, que os *parâmetros prescritivos registrados nos documentos não necessariamente abordam a totalidade do conjunto de práticas que efetivamente se realizam no âmbito da organização*, mas atribuem-lhe um sentido de unidade, linearidade e, inclusive, moralidade. Vejo a elaboração de documentos prescritivos como uma importante forma de atuar, que tem como efeito último a produção de determinadas ideias a respeito de como se atua. Trato-os, portanto, como uma forma de auto-representação, e, portanto, como performance, que se realiza e se atualiza no cotidiano mesmo da Organização.

2.1 Enunciados de atuação: formulações de um projeto

Dentro do quadro de iniciativas “estratégicas” e “técnicas” da OTCA, o “projeto” que instigou esta pesquisa, definido sob a responsabilidade da Coordenação de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo, uma das cinco coordenações temáticas da Organização, figura como

um desdobramento do tema de trabalho “Turismo”, dentre as várias abordagens temáticas previstas na Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA), como se pode ver pela Figura 1, que reproduz um trecho de uma suas páginas:

Figura 1: Planejamento de criação de circuitos turísticos na região amazônica nos objetivos da AECA

F.2. Sub-Tema: Creación de circuitos regionales integrados.

Objetivo: Establecer tres circuitos integrados como un ejemplo piloto de turismo sostenible en la Región Amazónica.

Actividades (corto plazo):

- i. Conformar los Circuitos Integrados: Amazon-Caribbean Tourism Trail (ACTT), Amazon-Andes-Pacific Route (AAPR), Amazon Water Route (AWR).
- ii. Elaborar el Manual para los 3 circuitos.

Actividades (mediano plazo):

- i. Preparar criterios específicos para el mejoramiento de la calidad del producto.
- ii. Identificar requisitos técnicos y financieros para mejorar la infraestructura turística de los circuitos integrados (transporte, comunicación, etc.).

Actividades (largo plazo):

- i. Incorporar los circuitos integrados en los sistemas internacionales de calidad y sostenibilidad.
- ii. Adoptar un sistema de certificación que sea relevante para la Amazonía.

Fonte: OTCA, 2010a, p. 48.

A AECA foi produzida e tornada pública no início dos anos 2010 com o intuito declarado de orientar a atuação da OTCA até 2018. O recorte temático acima realçado se baseia no artigo XIII do TCA, que afirma que

as Partes Contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais (TRATADO..., 2017, Art. XXI).

Como já disse na introdução dessa tese, tomei conhecimento do projeto de criação de circuitos turísticos transnacionais e da própria OTCA em um evento acadêmico de turismo, ocasião em que o então Coordenador de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo da

OTCA, Carlos Arana Courrejolles, a convite dos organizadores do evento, apresentou uma palestra sobre as ações desenvolvidas pela OTCA para o incentivo ao desenvolvimento sustentável na região Amazônica⁵⁵. A iniciativa de criação dos circuitos foi apresentada pelo coordenador para a audiência como um projeto da OTCA *em processo de desenvolvimento*, que tinha como intuito e consequência prevista a articulação das políticas nacionais de turismo dos países membros envolvidos e a promoção do turismo de base comunitária em nível local e regional, para comercialização no mercado internacional. Ainda segundo a fala de Arana, a iniciativa havia sido lançada perante o mercado mundial de turismo em 2012, na ITB Berlin (Internationale Tourismus-Börse), uma das principais feiras internacionais de turismo do mundo.

Em um exame inicial da OTCA e das iniciativas de turismo já desenvolvidas em seu âmbito, o projeto dos circuitos parece ser a proposta mais “concreta” de turismo desde a criação da Organização, ou seja, a que mais prometia efeitos e desdobramentos concretos sobre territórios e populações amazônicas, projetando articulações transnacionais entre agentes diversos do setor do turismo nos países membros e no mercado internacional, no intuito declarado de promover desenvolvimento na região. A denominação da Coordenação de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo remete a um conjunto de temas muito caros ao debate sobre desenvolvimento e que, em termos de administração pública, são conduzidos por diferentes setores estratégicos de governo. O turismo, que, numa perspectiva mais convencional, poderia ser considerado o menos estratégico deles, estando apenas tangencialmente relacionado aos demais, é, contudo, aquele que se destaca nos registros públicos de atuação da Coordenação⁵⁶:

A Coordenação de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo **é uma instância importante na promoção do desenvolvimento sustentável nos Países Membros.**

55 A palestra, intitulada “Política Pública e Sustentabilidade na Amazônia”, foi proferida durante o I Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas e Turismo, realizado em setembro de 2013 no Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UnB).

56 Numa espécie de renovação recente, a coordenação recebeu nova denominação (foi a única entre as coordenações a mudar de nome). O *site* da OTCA foi reformulado, mas o *link* para a página antiga da Coordenação (OTCA, 2018) continua ativo.

[...] a Coordenação entende o trabalho em turismo como produto de acordos que [se] alcançam a partir do trabalho com os oito Países Membros. Nesse contexto, se promove a construção da Agenda Regional de Turismo, que busca, entre outros, melhorar os processos de coordenação, cooperação e comunicação regional para fortalecer as capacidades nacionais que permitam à Amazônia consolidar-se como um novo geodestino de turismo sustentável onde um maior fluxo de turistas, em uma perspectiva ambientalmente sustentável, permita gerar investimentos adicionais **locais e nacionais**, ao mesmo tempo em que **melhora as oportunidades de emprego, fortalece o apreço pela natureza e protege a integridade das formas culturais**.

Os Países Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), mediante os mandatos outorgados à Secretaria Permanente (SP/OTCA) nas Declarações dos seus Ministros de Relações Exteriores, ratificaram suas decisões e compromissos para reforçar a cooperação na região. **Turismo sustentável e especificamente o ecoturismo** são desafios do futuro **para dar alternativas às populações** (OTCA, 2018, grifos meus).

O folder intitulado “Integrated Circuits of Tourism – an information guide for the trade and travel public” (OTCA, 2012b), publicado apenas em inglês e disponível para download na biblioteca de publicações do site da OTCA, é um dos principais documentos *publicados* pela Organização sobre o projeto. Trata-se de um componente de divulgação do projeto, no qual os chamados circuitos turísticos transnacionais integrados são definidos como “uma rota conectada de atrações turísticas interligando um grupo de pelo menos três países”, resultando na “soma de produtos turísticos que compõem uma região, devendo consistir em um conjunto articulado que compartilhe um mesmo tema” (OTCA, 2012b, p. 6, tradução minha).

A formulação dos circuitos pela OTCA explora uma dimensão extraordinária da Amazônia, apresentando suas populações tradicionais e biodiversidade como atrativos singulares para turistas oriundos de países desenvolvidos, e a vinda desses turistas como uma solução viável para a superação da pobreza e para a preservação ambiental da Amazônia. Transcrevo, a partir do supramencionado folder informativo sobre o projeto, os circuitos idealizados:

The Amazon-Caribbean Tourism Trail – projecting that blend of Amazon and Caribbean ingredients in a tourism route that embraces **Brazil, Guyana and Suriname**. You will feel the Caribbean flair and the colourful culture combined with flora and fauna of the wideness of the Amazon.

The Amazon-Andes-Pacific Route that, like the Amazon-Caribbean Tourism Trail, offers an experience that combines Amazonian and (in

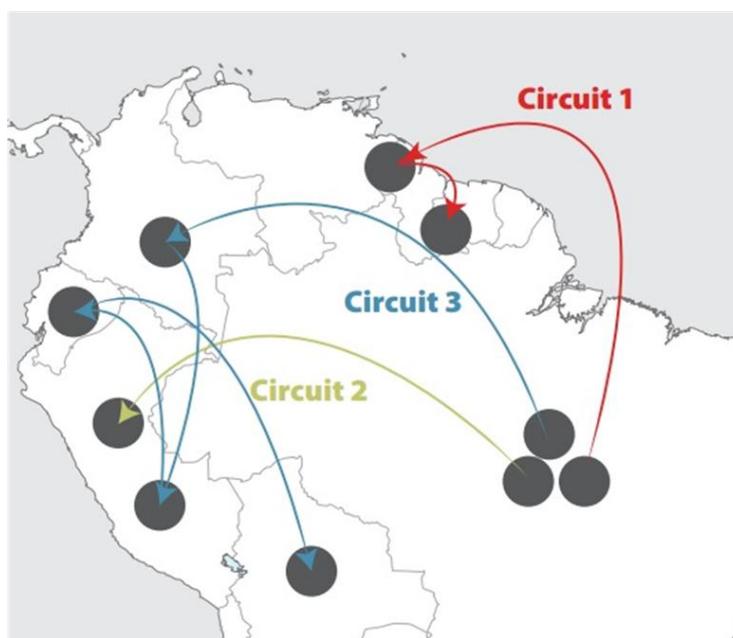
this case) Andean flavours stretching from the Hotspots of **Acre (in Brazil), through Peru, Bolivia and Ecuador**. The tourist, who wants to combine the world of the mountains with the tropical flair of the Amazon, the big untouched national parks and the Amazon culture is welcome here.

The Amazon Water Tourism Route seeks to capture that market fascination with the waters of the Amazon and delights the visitor with an experience of the synergy that exists between the waters and the peoples of the Amazon. There are many possibilities to know the river lifestyle, their people and their traditions. The tourist has the chance to visit modern cities like **Manaus**, to stay in bustling places like **Iquitos** and **experience life in smaller communities** (OTCA, 2012b, p. 7, grifos meus).

O processo de construção dos circuitos é descrito no documento em quatro passos *iniciais* (sic): 1) identificação das possíveis combinações de rota entre países; 2) oficialização e acordo político entre os países envolvidos em cada circuito; 3) avaliação comparativa entre os principais atores de cada circuito para definir a sua viabilidade; 4) produção de um manual sobre cada circuito contendo informações relevantes para o desenvolvimento de “produtos turísticos concretos” (OTCA, 2012b, p. 8, tradução minha).

O projeto de criação dos circuitos tal como apresentado pretendia abranger uma série de destinos e atrativos turísticos dispostos em conjunto e apresentados como uma composição de percursos minimamente definidos no território, o que é representado no folder em um mapa em pequena escala, que não chega a fornecer maiores detalhes sobre as composições destacadas.

Figura 2: Circuitos Turísticos Integrados



Fonte: OTCA, 2012b, p. 6.

Em paralelo, é possível visualizar também na página da Coordenação no site da OTCA registros de iniciativas de turismo de base comunitária na região amazônica, sob o título “Proyecto de Intercambio de Experiencias nacionales entre los Países Miembros de la OTCA en el área de desarrollo del Turismo de base comunitaria ambientalmente sostenible y sustentable en Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía”. Como parte deste projeto, foram disponibilizados arquivos em formato digital contendo informações sobre alguns dos países membros: para a Bolívia, são destacados o empreendimento Madidi Jungle e o Parque Nacional Sajama – Oruro; para o Brasil, há arquivos sobre a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no estado do Amazonas; para a Colômbia, o Parque Nacional Natural Corales del Rosario y de San Bernardo, além do Santuario de Fauna y Flora Otún Quimbaya; para o Peru, as reservas nacionais Tambopata (Posada Amazonas e Corredor Tambopata) e Pacaya Samiria (Rumbo al Dorado); para o Suriname, as reservas de Bigi Pan e do

Galibi; e, finalmente, para a Venezuela, a Comunidad Indígena de Maurak (OTCA, 2018)⁵⁷.

Como uma das ideias centrais nos “projetos” acima referidos, o conceito de “turismo de base comunitária ambientalmente sustentável” operado pela Organização foi definido em documento datado de 2012, mas que só foi tornado público anos após sua execução, em fevereiro de 2017, quando foi disponibilizado na biblioteca de publicações do site da OTCA como uma publicação institucional intitulada “El Desarrollo de Turismo de Base Comunitaria Ambientalmente Sostenible/Sustentable en la Amazonía: una aproximación regional – Guía de la OTCA”, publicada em espanhol e inglês. No documento, o turismo de base comunitária é visto como “parte de uma série de mecanismos de transformação para aliviar a pobreza na região amazônica”, tendo em conta a “dispersão das comunidades na região amazônica” e seus “vínculos econômicos débeis com a economia dominante” (OTCA, 2012a, p. 4, tradução minha):

El turismo de base comunitaria es una forma de turismo que utiliza los activos específicos dentro de una comunidad – atractivos, alojamiento, servicios empresariales – para atraer a los visitantes, como medio de otorgar beneficios económicos y socioculturales a los miembros de esa comunidad, salvaguardando al mismo tiempo y protegiendo los recursos ambientales y proporcionando a los visitantes una experiencia turística de la altísima calidad (OTCA, 2012a, p. 4.)

O documento prevê etapas de execução do que também poderia ser entendido como um “projeto”, envolvendo 1) a definição de uma comunidade piloto, “em nível não avançado de desenvolvimento do turismo de base comunitária”, para realização de inventário; 2) a identificação de atores envolvidos; 3) a criação de uma visão comunitária de futuro do turismo; e 4) a projeção de linhas de ação para alcance dessa visão, a serem executadas pelas autoridades de turismo de cada país (OTCA, 2012a).

Pelo conjunto dos documentos explorados, é possível ver que, além de uma atividade econômica promissora para o desenvolvimento regional e local, o turismo é apresentado como uma possibilidade de integrar não apenas os

57 Conforme disposto no link <http://www.otca.info/portal/coordenacao-interna.php?p=otca&coord=5#>, acessado pela última vez em 13 de fevereiro de 2018.

países membros da OTCA entre si, mas um conjunto de *comunidades dispersas à economia dominante*. A descrição dos projetos e da própria atuação da Coordenação por eles responsável, tal como inscrita nos seus registros públicos, apresenta planejamento e ações como tendo fortes desdobramentos locais, seja em termos de atividades executadas ou de efeitos produzidos por elas. Os formatos propostos para sua execução – como a definição de uma comunidade piloto, a elaboração de circuitos integrados, o intercâmbio de experiências – leva a crer num cenário de intervenções minimamente sensíveis no plano local. Ao examinar um outro tipo de documento, denominado Plano de Trabalho (OTCA, 2013), formato que contempla o registro anual das atividades, resultados esperados e ações planejadas de cada Coordenação temática da OTCA, foi possível observar afirmações que indicavam para o ano de 2013⁵⁸, especificamente para o subitem “Criação de circuitos regionais integrados”, as seguintes atuações:

- a.1. Visitar o Equador, a Colômbia e o Peru, com a finalidade de iniciar ações, para a incorporação destes países, no circuito AWTR [Amazon Water Tourism Route].
- a.2. Agir, na **segunda fase** do estabelecimento de circuitos de turismo, na Amazônia e a recompilação dos dados que faltam, das zonas das diversas Rotas dos países membros, para os três circuitos, Amazon-Caribbean Tourism Trail (ACTT), Amazon-Andes-Pacific Route (AAPR), e Amazon Water Tourism Route (AW[T]R).
- a.3. Fazer Reunião Técnica Regional para delinear os passos que permitam a **consolidação do circuito ACTT**, para dar seguimento ao início do circuito AAPR e do AW[T]R (OTCA, 2013, grifos meus).

Os trechos nos quais se lê “*segunda fase* do estabelecimento de circuitos de turismo” e “passos que permitam a *consolidação* do circuito ACTT” evidentemente indicam um conjunto de ações já realizadas, enquanto a “finalidade de iniciar ações” aponta claramente para a projeção de ações a realizar. Embora o conteúdo propriamente dito destas ações fique implícito no documento em questão, a sua *realização* é enunciada como um dado.

Uma vez que eu não havia conseguido acesso a registros burocráticos do projeto ou a relatórios que descrevessem de forma mais minuciosa as medidas efetivamente realizadas pela Coordenação para sua execução, eu

58 Devo registrar que só foi possível encontrar disponível para download, neste formato específico, o documento referente ao ano de 2013.

podia apenas *presumi-las*, assim como seus supostos resultados. Tomei a decisão de partir para a observação de seus efeitos no território, apenas *supondo* o que (e em que lugares) eu deveria procurar como *indícios* de tais ações – o que fiz, em grande medida, com base tanto no imaginário sobre o “projeto” e sobre a própria atuação da OTCA propiciado pelos seus enunciados públicos, quanto nas minhas prévias experiências de pesquisa (FERREIRA, D., 2012) e nos pressupostos inscritos na literatura do campo acadêmico do turismo que trata do planejamento de circuitos.

2.2 Em busca de efeitos do projeto sobre o território

A criação do que se convencionou chamar “circuitos turísticos” (ou suas variações, tais como rota, roteiro, corredor, região, entre outras possíveis) tornou-se uma prática recorrente no campo do turismo. Em publicação da Organização Mundial do Turismo (OMT)⁵⁹, os circuitos são considerados como estando “no topo do processo de planejamento do turismo” (OMT, 2004, p. 223, tradução minha). Ainda segundo esta agência, sua criação frequentemente requer o desenvolvimento de infraestrutura, o desenvolvimento de novos pacotes de produtos que agreguem distintos atrativos e serviços, e a manutenção de fundos operacionais para promoção e apoio organizacional. Em geral, esse tipo de suporte é operado pelo setor público ou por agências de desenvolvimento, aos quais as “comunidades” costumam recorrer (OMT, 2004). É possível observar que o formato está relacionado a um determinado conjunto de intervenções, o que envolve a construção de estradas, terminais de passageiros e outras estruturas físicas, o estabelecimento de redes de negociação, incentivos à instalação de empreendimentos e mesmo a introdução ou o aprofundamento de uma “mentalidade empresarial” nas “comunidades locais”. Assim, sob a promessa de incremento do fluxo de turistas, da satisfação dos mesmos e de benefícios *para os destinos* e para as pessoas que vivem e trabalham neles, o formato circuito tem sido aplicado nos

59 Principal organização internacional do campo do turismo no mundo, atua como uma agência especializada de uma outra organização, a ONU, no estabelecimento de agendas e pautas nesse campo, sendo considerada referência essencial para a produção de conhecimento e elaboração de políticas de turismo.

mais diferentes lugares do mundo, ensejando composições particulares entre atores heterogêneos situados em diferentes escalas (geográficas e sociológicas), sob gestão de diferentes unidades administrativas. No caso da proposta da OTCA, é possível supor que a aplicação deste modelo, seja em termos de gestão ou de comercialização, se torna ligeiramente mais complexa por abarcar diferentes tratamentos políticos nacionais sobre turismo, desenvolvimento e populações amazônicas.

Assim, eu esperava encontrar certas intervenções no território como indícios do projeto da OTCA. Ao planejar a viagem de campo, utilizei como principal referência o artigo de Tippman e Sinclair (2012), que indicava, além dos países envolvidos em cada circuito, hotspots, ou seja, lugares definidos como de significativa importância para a composição dos circuitos. Para o ACTT, aquele que havia sido declarado como o circuito em fase mais avançada de execução, os autores designam hotspots na Guiana e no Suriname e indicam que o Brasil estaria incluído através do estado brasileiro de Roraima, como se vê nas citações a seguir (todas provenientes de TIPPMAN; SINCLAIR, 2012, p. 47):

Most importante hotspots: Georgetown, Kaieteur National Park, Iwokrama Rainforest Reserve, Rupununi, Essequibo Region. In Suriname: Paramaribo/Commewijne, Galibi, Upper Suriname River, Central Suriname Nature Reserve, Nickerie [...].

Na descrição que os autores apresentam sobre o ACTT, também são mencionados os principais segmentos do turismo explorados nos hotspots e os mercados-alvo dos circuitos:

Main segments: Rainforest, eco-tourism, culture-tourism, adventure-tourism, canoeing, Bird-watching, sports-fishing
Target Markets: Local and international Europe, Netherlands/Belgium/France/UK/Germany, USA, Caribbean States.

Além disso, a descrição dos circuitos também contempla um item designado “infraestrutura”, mencionando a construção da ponte sobre o Rio Takutu, na divisa da Guiana com o Brasil, no que parece ser uma alusão a ações do próprio projeto.

Infrastructure: construction of the Takutu-Bridge across the Takutu River between Guyana and Roraima, opening up new economic possibilities. Easy ferry and air links between Guyana and Suriname.

A ponte sobre o rio Takutu, inaugurada em 2009 como ligação entre os dois países, foi construída como um projeto sob iniciativa não da OTCA, mas da IIRSA⁶⁰, o que é interessante para pensar a conjugação de diferentes iniciativas de integração regional, algo que exploro em momento posterior nesta tese. A descrição apresentada pelo artigo passa a impressão de que o trânsito entre os hotspots mencionados poderia ser algo fluido, facilitado pela estrutura de conexão provida pelos países membros da OTCA mencionada na descrição, mas não chega a mencionar que muitos destes locais são dificilmente acessíveis mesmo para os próprios residentes, sendo em geral alcançados pelos turistas através de transporte particular. Algumas reservas do interior do Suriname, por exemplo, ficam a dias de barco da capital, mas podem ser acessadas pelos turistas mais abonados através de voos particulares fretados.

É importante observar que no Manual do ACTT que, apesar de não ter sido publicado, se encontra disponível em formato impresso na sede da OTCA em Brasília, e que só pude consultar em momento posterior à viagem de campo à Guiana e ao Suriname, consta na composição do ACTT o estado brasileiro do Pará, e não Roraima, onde iniciei a viagem. A informação que eu segui para planejar a viagem de campo é a que consta do artigo de Tippmann e Sinclair (2012), que cita o estado brasileiro de Roraima como parte do ACTT, apesar de não indicar, tal como faz para Guiana e Suriname, maiores dados a respeito, como hotspots, principais segmentos e mercados-alvo, principais atores e infraestrutura disponível. Quando estive em Boa Vista, consultei a Secretaria Estadual de Turismo, onde soube que havia sido realizada uma reunião com o coordenador da OTCA sobre o projeto, mas não consegui recuperar seus registros. Pela informação que tive, me pareceu que não houve maiores desdobramentos após a reunião, de forma que não havia destinos ou

60 Informações sobre o projeto de construção da ponte podem ser consultadas no link <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=185&Tipo=PDF&Idioma=PO&x=9>. Acesso em: 11 de janeiro de 2018.

atrativos indicados neste estado para composição do ACTT – o que se reflete em sua ausência na descrição das iniciativas de turismo de base comunitária que faço mais adiante nesta mesma seção. O artigo citado mencionava ainda a possibilidade de futura inclusão do estado brasileiro do Amazonas, bem como da Venezuela, no circuito.

Não logrei encontrar no mercado um único pacote que contemplasse a totalidade do ACTT, tal como definido nas publicações sobre o projeto, e que se declarasse resultado das ações da Organização. Na praxe do campo do turismo, a declaração de adesão de um produto mercadológico a uma política pública pode ser percebida em alguns tipos de produções documentais características desse campo, como folders, panfletos e guias, impressos ou digitais, por exemplo, seja por meio da adesão à marca do plano, programa ou projeto, em formato de imagem ou texto, marca essa que, no caso dos circuitos, passa a nomear um produto ou série de produtos, seja através da inclusão de logomarca da instituição proponente/parceira em material de divulgação. Em verdade, nem o próprio material *publicado* pela OTCA – o folder informativo – deixava muito claro as iniciativas de turismo de base comunitária contempladas pelo ACTT, mas aqui é preciso fazer uma ressalva. O formato mercadológico/de gestão de circuitos turísticos integrados é essencialmente mais abrangente do que os pacotes vendidos, que são uma combinação de alguns destinos e, em cada localidade, de determinados empreendimentos, dentre aqueles mencionados como possibilidade nos textos da política, o que em geral é algo que chega a ser definido através de negociações políticas entre unidades de gestão e gestores públicos dos níveis local, regional e nacional, bem como através de relações comerciais entre operadores de turismo e estabelecimentos prestadores de serviços turísticos⁶¹. Mantém-se, no entanto, a ideia de uma rota a ser percorrida conectando os destinos, sob o efeito unificador da atribuição de uma marca ou mote comum. Os próprios especialistas envolvidos na concepção e execução do ACTT

61 A predominância de certos destinos e empreendimentos em detrimento de outros nos pacotes comercializados é indicativa de uma dinâmica de forças variadas, e é um objeto de disputa entre atores locais e regionais. Não me aprofundarei sobre tal dinâmica nesta tese, mas, em minha já mencionada dissertação de mestrado, discorri sobre processos de obliteração ou evidenciamento de um determinado destino turístico no contexto de uma política nacional de criação de circuitos turísticos (FERREIRA, D., 2012, pp. 80-87).

consideram este fator (TIPPMANN; SINCLAIR, 2012), mas os seus possíveis desdobramentos concretos eu só pude compreender realizando o seu percurso. Ademais, o documento que afirmava conter a pormenorização destes dados não se encontrava disponível para acesso, a não ser na sede da Organização (e mesmo esta informação eu desconhecia então), a qual decidi visitar somente após a viagem de campo.

As opções que pude encontrar como *viajante* individual, de nacionalidade brasileira, contatando operadores de turismo na Guiana e no Suriname, tinham o formato on demand, ou seja, produzido conforme a demanda, com valores muito altos, cobrados em dólares ou euros. Além disso, o que pude descobrir nessa investida foi que os chamados hotspots citados nos materiais que eu havia consultado contemplavam não atrativos ou iniciativas específicas, mas praticamente toda a extensão dos países (de norte a sul na Guiana e de leste a oeste no Suriname), o que implicava a necessidade de um mínimo conhecimento prévio para escolha dos destinos que eu poderia visitar como parte da pesquisa, conhecimento este que eu não tinha e só pude adquirir durante a viagem.

Além de dificultar os planos da viagem e da pesquisa, este conjunto de fatores aponta para um formato de produto pensado para um segmento muito específico de um mercado altamente elitizado, especialmente orientado aos consumidores dos países considerados desenvolvidos, com os quais eu era frequentemente confundida pela fisionomia e pela minha formação e posição acadêmica⁶². Nenhum dos turistas que pude encontrar ao longo do meu percurso e que viajavam através de pacotes vendidos por operadoras de turismo havia adquirido o pacote do circuito ACTT, tal como definido pela OTCA. Para atender minimamente o nível de exigência deste tipo de turista, as

62 Há um intenso fluxo de brasileiros na Guiana e no Suriname, homens e mulheres (mais homens que mulheres), em geral das regiões norte e nordeste do Brasil, de baixa escolaridade, atraídos principalmente pelas possibilidades de trabalho com a mineração ou no seu entorno. Em Surama, localidade da região do Rupununi, na Guiana, quando eu dizia que vinha do Piauí, as pessoas diziam conhecê-lo – "Piauí" é também o apelido pelo qual ficou conhecido na região um operário de origem piauiense que trabalhou nas obras de abertura da estrada que liga Boa Vista a Georgetown. Não obstante, por me apresentar como professora de um Instituto Federal, por estar viajando como turista/pesquisadora, pelo inglês fluente (idioma que a maioria dos imigrantes brasileiros não fala) e pelo fenótipo, eu fui recorrentemente identificada e tratada como "white people", não como "brasileira", categorias que implicam diferentes tratamentos.

iniciativas de turismo de base comunitária, organizadas no formato de lodges⁶³, *precisam prover serviços que não estão facilmente disponíveis nem para as próprias populações amazônicas*: água encanada, banheiros privativos com aparelho sanitário e água quente, energia elétrica fornecida por geradores, acesso à internet via rádio, transporte em veículos confortáveis e seguros, produtos de alimentação industrializados, roupas de cama e de banho padronizadas, entre outros. Como pude depreender a partir de observação e entrevistas realizadas com funcionários locais, boa parte dos valores cobrados pelos lodges são empregados no custeio desses serviços, que não custam barato no interior da Amazônia; por sua vez, os valores cobrados pelos operadores de turismo eram ainda maiores porque incluíam a porcentagem das suas comissões.

Consciente de que não poderia visitar todos os destinos mencionados e de que não teria condições de fazê-lo através de uma agência especializada, realizei a viagem por conta própria, por vias terrestres, na medida das minhas possibilidades práticas e financeiras, conforme ia estabelecendo contatos, pessoalmente, com diferentes pessoas, em diferentes lugares no Brasil, na Guiana e no Suriname. Nem sempre fiquei hospedada nos lodges, mas, em alguns casos, pela dificuldade de acesso às vilas, hospedar-me como turista era a maneira mais fácil que eu tinha de chegar até elas. Deparei-me com expressivos impasses práticos de contato e de acesso aos locais que desejava visitar⁶⁴ para realizar o que pretendia produzir como um mapeamento extensivo do circuito, de forma que tive de abandonar alguns planos pelo caminho. De

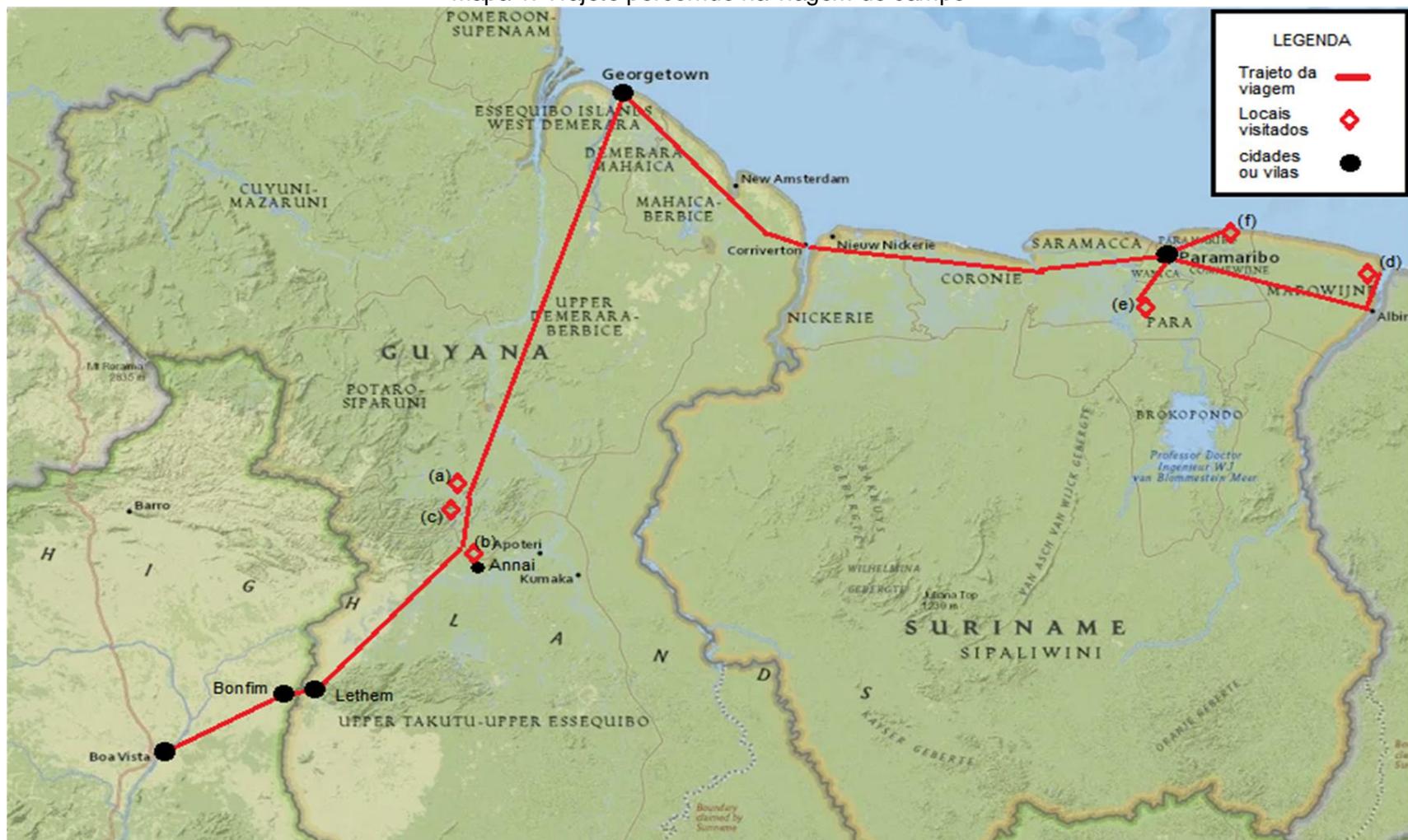
63 Na tradução literal, lodge significa alojamento. O termo designa uma categoria de meio de hospedagem diferenciada de hotéis ou outros tipos de acomodação mais luxuosos, que, nos locais pesquisados, oferece em geral chalés privativos ou compartilhados, organizados em torno de uma edificação maior central que funciona como espaço de uso coletivo, oferecendo hospedagem, passeios, alimentação e transportes inclusos e condensados em um único pacote, com valor fixo definido a partir da quantidade de noites/diárias.

64 No Suriname, isso era potencializado pelas minhas dificuldades com as línguas faladas pelas pessoas no seu cotidiano. Na capital, Paramaribo, algumas pessoas sabiam falar inglês, que é ensinado nas escolas em nível médio, mas a maioria se comunicava em holandês, língua oficial do país, da qual tenho pouquíssimo conhecimento. Já no interior do país, cujo índice de escolaridade é muito menor, poucas são as pessoas que chegaram a frequentar a escola, mesmo nos níveis mais básicos, de forma que mesmo o holandês é pouco falado, predominando línguas crioulas (Sranan Tongo é a mais comum) e/ou indígenas nativas, transmitidas oralmente. No interior da Guiana tive menos dificuldade, uma vez que quase todas as pessoas eram capazes de falar e entender inglês, idioma que estudei desde a infância, ou mesmo o português, minha língua nativa.

toda forma, pode percorrer o que poderia ser definido como a totalidade do trajeto do circuito, de uma ponta a outra, de Boa Vista, capital do estado brasileiro de Roraima, até o Galibi, no extremo leste do Suriname, divisa com a Guiana Francesa, passando por alguns dos lugares indicados nas publicações relativas ao ACTT (Mapa 1).

Na Guiana, visitei os seguintes lugares, indicados no Mapa 1: (a) Iwokrama River Lodge, no interior da reserva florestal de Iwokrama; (b) Rock View Lodge, em Annai; e (c) Surama Eco-Lodge, sendo os três localizados na região do Rupununi, além da capital, Georgetown. No Suriname, visitei a capital, Paramaribo, (d) o Myrysji Lodge, nas imediações da reserva natural do Galibi, (e) o Bed & Breakfast Santigrón Experience, na vila de Santigrón; e fiz um tour pelo (f) Warappa Creek, no distrito de Commewijne. Estes dois últimos empreendimentos, embora não constassem das publicações da OTCA como os demais, foram-me pessoalmente sugeridos por Donald Sinclair como exemplos de atrativos que poderiam se encaixar no ACTT.

Mapa 1: Trajeto percorrido na viagem de campo



Fonte: O autor, 2015.

Ao percorrer o trajeto, visitando os lugares acima citados e destacados no Mapa 1, pude perceber que a prática de estabelecer parcerias e associações em nível local e regional é uma estratégia recorrente, sendo aquilo mesmo que possibilita a continuidade de muitas iniciativas de base comunitária; contudo, a articulação transnacional para viabilizar circuitos tais como sugeridos pela OTCA não era uma preocupação expressada pelas pessoas que compunham as iniciativas de turismo de base comunitária visitadas. Efetivamente, existe um intenso trânsito de pessoas entre esses países, viabilizado por uma rede de múltiplas nacionalidades (brasileiros, guianenses e surinameses, mas também imigrantes de outras nacionalidades) que envolve motoristas, pequenas empresas de transporte, estabelecimentos de hospedagem, cambistas informais, os próprios turistas, entre outros, sendo em grande medida o que possibilitou a minha viagem. Assim, as articulações regionais de destinos e estabelecimentos turísticos existente *dentro de cada país* minimamente alude – e precede, deve-se deixar registrado – à proposta de circuitos integrados da OTCA, inclusive *através das fronteiras nacionais* entre os três países, **mas não foi possível observar relações diretas entre esses fluxos e as ações da Organização**. No contraste com tal constatação, foi possível perceber a presença de uma série de outras instituições de origem externa que se definem a si mesmas como organismos de cooperação internacional, como ONGs, e agências nacionais de cooperação. Para citar apenas algumas delas, pude observar registros de atuação (como folders, placas, certificados de cursos de formação e qualificação, etc.) da WWF-Guianas em Annai; da Conservation International em Surama e Iwokrama; da WWF-Guianas, da Cultural Survival, da Agência de Cooperação Internacional Belga (na sigla em inglês, FICA) e da Sea Turtle Conservancy em Galibi.

Pude perceber que a menção das capitais nacionais como hotspots se dava principalmente em função do acesso aos demais pontos do circuito, o mesmo ocorrendo com o estado brasileiro de Roraima. Em relação aos demais lugares visitados, tal como acima indicado, embora todos estivessem situados em pequenas localidades, no interior mesmo de vilas indígenas e maroons (no Suriname) ou em suas proximidades, sendo referidas como componentes do ACTT por se constituírem como iniciativas exemplares (as chamadas “boas

práticas”⁶⁵) de “turismo de base comunitária”, os empreendimentos possuíam diferentes estruturas de funcionamento e características de propriedade do negócio, o que configura, além de outras coisas, diferentes implicações para as populações envolvidas e suas vidas no território.

O Iwokrama River Lodge, localizado no interior da reserva florestal de Iwokrama, é o empreendimento turístico que faz parte do Iwokrama International Center for Rainforest Conservation and Development, considerado um dos mais importantes atores institucionais da região. Diante dos demais lodges existentes na região, a estrutura física e institucional de Iwokrama é monumental. A instituição, que se define como não governamental, opera a gestão da reserva, financiada principalmente pela Commonwealth (Comunidade Britânica de Nações). Ao narrar a história de Iwokrama em artigo publicado em 2003, o diplomata inglês e Subsecretário Geral da Commonwealth, Humphrey Maud (2003), afirma que a reserva foi criada em 1989 e cedida pelo governo da Guiana à comunidade internacional como um “gesto generoso” em prol da defesa ambiental mundial. A criação do centro em 1995 foi pensada como uma espécie de experimento para demonstrar que a preservação ambiental poderia ser aliada a fins produtivos, devendo servir de “laboratório” para práticas de gestão a serem implementadas em todo o mundo. Segundo o autor, *o mais importante gesto internacional em resposta à Guiana* veio do Banco Mundial, que “cedeu” ao programa um de seus especialistas sêniores em meio ambiente, David Cassels, que se tornou o primeiro diretor geral de Iwokrama, assinalando a relevância de fluxos não apenas financeiros, mas de prestígio e influência no âmbito da política internacional. Na prática, o lodge e os demais braços de atuação do centro, embora administrados localmente por um corpo de funcionários composto também por profissionais oriundos de vilas indígenas na região (que atuam no guiamento, recepção e acomodação de turistas, no gerenciamento destas atividades e no patrulhamento da floresta), ficam submetidos ao escritório em Georgetown, que por sua vez é submetido a um conselho de administração internacional.

65 Lugones (2017) analisa as “boas práticas” em sua dimensão performativa, vendo-as como fórmula para consagrar determinados tipos de ação como paradigmáticos, o que justificaria sua difusão e prescrição como exemplos politicamente assépticos e eficientes de gestão governamental ou não governamental.

A reserva Iwokrama é atravessada pela rodovia principal que conecta Georgetown ao interior da Guiana (sua chamada hinterland) e ao Brasil, através do estado de Roraima. Os outros empreendimentos que visitei na Guiana, Rock View Lodge e Surama Eco-lodge, também estão localizados nas imediações desta via principal, que foi construída entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, por meio de um acordo de cooperação técnica e financeira bilateral assinado entre Brasil e Guiana. Segundo Marcus Colchester (1994), diretor de projetos da Survival International, ONG com atuação em prol dos direitos indígenas na Guiana, a construção da estrada começou a ser negociada pelos dois países ainda nos anos 1970, mas só em 1989 foi iniciada sua construção, que resultou na abertura de uma via não pavimentada⁶⁶, realizada com recursos oriundos de um empréstimo concedido à Guiana pelo Brasil através da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX). Como condição para concessão do empréstimo, foi estipulada a contratação de uma empresa brasileira, a mineradora Paranapanema, que à época também atuava no ramo da construção civil.

Fiquei sabendo em campo que foi a partir do envolvimento com as obras de construção da rodovia, de 1989 a 1992, que o inglês Colin Edwards adquiriu na localidade de Annai um antigo rancho (cuja atividade remonta aos anos 1950, quando a pecuária era uma das principais atividades da região), criando o Rock View Lodge, um estabelecimento turístico privado com funcionários contratados do local. Além dos serviços oferecidos aos turistas pelo lodge, a propriedade possui ainda uma pista de pouso com capacidade para pequenas aeronaves, que, no âmbito do turismo, é utilizada como um dos pontos de distribuição de turistas para os lodges da região (o aeroporto mais próximo é o de Lethem, na fronteira com o Brasil). Visitei o Rock View Lodge porque ele estava “no caminho” que fiz para chegar até Surama, mas, ao visitar a sede da

66 A rodovia permanece até hoje com seu revestimento original de piçarra. Apenas 600km separam a cidade brasileira de Bonfim, localizada na fronteira do país, da capital guianense Georgetown, mas as condições físicas da estrada são tais que a viagem por via terrestre pode chegar a mais de 24 horas. A pavimentação da rodovia está prevista para os próximos anos, como uma das iniciativas da “Agenda de Projetos Prioritários de Integração” do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (COSIPLAN, 2017) . As obras para pavimentação têm sido fonte de debates entre diversos setores da sociedade guianense, incluindo os grupos e indivíduos à frente das iniciativas de turismo na região do Rupununi.

OTCA meses depois da viagem, pude observar que o empreendimento é citado no Manual do circuito como uma das iniciativas de “turismo de base comunitária” que o compõem. As instalações físicas de Rock View, embora em proporções muito menores em termos de tamanho, se assemelham às de Iwokrama. Atualmente, a região do Rupununi, onde ficam localizadas as vilas de Surama e Annai, está inserida na Low Carbon Development Strategy, que consiste na preservação de áreas florestais para venda de créditos de carbono no mercado global. À primeira vista, não fica muito claro como os ganhos monetários que se presume advir destas transações são aplicados junto ao território.

O Surama Eco-Lodge, por sua vez, é um empreendimento de propriedade coletiva, localizado em uma vila indígena Makushi chamada Surama⁶⁷. O lodge é internacionalmente conhecido e premiado como iniciativa de turismo de base comunitária. A vila possui aproximadamente 300 habitantes, entre os quais predomina um sistema cooperativo de organização do trabalho e utilização dos recursos disponíveis no território. As funções necessárias para manter o lodge em funcionamento – gerência, recepção, arrumação e manutenção, cozinha, guiamento e condução de turistas – são distribuídas entre alguns residentes da vila, em regime rotativo de trabalho, com o intuito declarado de alternar o trabalho realizado para o turismo com o trabalho realizado para reprodução da vida. O turismo internacional tem sido operado pelo grupo há aproximadamente duas décadas, o que coincide com a criação de Iwokrama e Rock View, seus parceiros institucionais, e com a construção da rodovia. A atividade turística tem sido explorada por eles como um meio viável para a manutenção de suas formas tradicionais de organização social, permanência no território e preservação dos recursos naturais, diante das demais alternativas econômicas existentes como possibilidade para a

67 Utilizo a grafia Makushi por ter percebido a sua utilização em publicações de origem própria dos grupos indígenas estudados, bem como em publicações acadêmicas e institucionais que se referem a eles. Contudo, cabe registrar que o povo Makushi habita extensas áreas, ultrapassando as assim definidas fronteiras nacionais, estando, portanto desde a colonização, em contato com diferentes idiomas considerados oficiais, o que resulta em diferentes grafias e pronúncias utilizadas para designar uma ascendência comum.

população da região, como a extração de madeira (logging) e mineração⁶⁸. Em 2014, o Surama Eco-Lodge alcançou a marca de mil turistas hospedados por ano, sendo parte dos ganhos oriundos da atividade revertidos para utilização em prol da vila. As instalações físicas são um pouco mais simples do que em Iwokrama e Rock View. Um dos idealizadores da iniciativa, que é também uma das principais lideranças indígenas da região, Sydney Allicock, assume o papel de porta-voz do empreendimento e negociador com os parceiros externos de mercado, tais como operadores nacionais e internacionais, atividade que tem desempenhado mais recentemente em paralelo ao exercício de importantes funções políticas no país, tendo sido eleito para o Parlamento Nacional em 2011 e nomeado como Ministro de Assuntos Ameríndios⁶⁹ em 2015. O acesso à vila de Surama e ao lodge é feito através de uma estrada secundária, ligada à rodovia principal.

No Suriname, visitei a reserva do Galibi através da agência Myrystji Tours, e fiquei hospedada no Myrystji Lodge, ambas de propriedade de Wijnberg Tokoe, um indígena Kalina, nascido na região. Para chegar à vila onde fica o lodge, o grupo de turistas do qual fiz parte foi levado de van até o porto de Albina, na divisa com a Guiana Francesa, e de lá tomamos uma lancha motorizada, navegando por cerca de duas horas até o destino. A reserva foi estabelecida pelo governo nacional em 1969. Em relatório publicado pela Associação de Líderes de Vilas Indígenas no Suriname sobre o contexto jurídico e legal nacional e internacional em que os povos indígenas do Suriname estão inseridos, consta que a reserva foi criada com uma área total de 4 mil hectares, motivada pela necessidade de proteção das praias, que são ambiente de reprodução de quatro espécies de tartarugas gigantes mundialmente ameaçadas de extinção. Na ocasião, as vilas indígenas que existiam dentro do espaço transformado em reserva foram deslocadas para outra localidade, onde permanecem até a atualidade, às margens do Rio Marowijne, sem maior assistência ou compensações por parte do governo

68 No caso de Surama, sua localização não coincide exatamente com territórios de concessão para mineração, mas a migração para realização da atividade faz parte do horizonte de possibilidades de seus habitantes.

69 A designação da pasta foi alterada em seu mandato, passando de Ministry of Amerindian Affairs para Ministry of Indigenous Peoples' Affairs.

(VIDS, 2012, pp. 51-52). De acordo com a legislação então vigente, ficava proibido, nas áreas de proteção ambiental, caçar, pescar e até mesmo portar instrumentos de caça e pesca (a presença de cachorros também não era permitida), cortar madeira, acampar ou fazer fogo, a não ser com ordem expressa, por escrito, do Serviço Florestal, fazendo com que as práticas tradicionais dos povos indígenas se tornassem ilegais (VIDS, 2012, p. 22). No início dos anos 1990, Galibi se tornou um destino turístico divulgado nacional e internacionalmente, especialmente pela possibilidade de observação das tartarugas.

O relatório da VIDS expõe o caso Galibi como um exemplo dos conflitos emergentes entre povos indígenas e as medidas governamentais de proteção ambiental. Para além da criação da reserva, que implicou o deslocamento das vilas então existentes no local, a sua existência continuou causando confrontos⁷⁰. As autoridades governamentais formaram parcerias com ONGs ambientais internacionais, aumentando e reforçando as regulações da área protegida, e, através de uma campanha nacional contra a coleta de ovos de tartaruga, os residentes da vila foram, de forma geral, criminalizados. Além disso, com o crescimento do turismo internacional no Suriname, uma organização ligada ao governo voltada para a gestão da reserva passou a organizar passeios para os pontos onde era possível observar as tartarugas, tornando-se um concorrente de grandes dimensões às pequenas agências de turismo da vila, como a Myrysji Tours.

The underlying issues are not exposed in the mainstream discussions and “environment” publicity. Government and environment NGOs do not mention the facts that indigenous peoples’ rights to their lands and resources are not recognized nor enforceable, that traditional authorities have no legal powers to monitor and enforce their own or governmental regulations, that there is no indigenous peoples’ participation in policy making and decision-taking in general and in protected area management in particular, that there are very few structural efforts for improving education and alternative income generation, and that these same actors are undertaking or supporting unfair competition.
[...]

70 A arbitrariedade na criação de áreas protegidas em detrimento das populações residentes é uma questão já amplamente abordada na antropologia. Ver, por exemplo, Prado e Catão (2010) sobre a criação de unidades de conservação em Ilha Grande, no Rio de Janeiro.

The villages themselves did not sit still. Continuous awareness, community cohesion, functional internal organization and visionary leadership have all been instrumental in resisting the above illustrated external domination and violation of indigenous peoples' rights in name of nature conservation. In 1997, Galibi established its own local environment and development organization, Stidunal, which became the dialogue partner of government and environment NGOs. (VIDS, 2012, p. 53).

O relatório também afirma que, na legislação surinamesa, as leis mais relevantes e resoluções governamentais sequer fazem menção aos povos indígenas ou maroon, como indivíduos ou coletivos, nem aos seus direitos à terra ou recursos, mencionando-os apenas através de termos como “populações do interior”, “habitantes da floresta”, ou mesmo “populações vivendo tribalmente” (VIDS, 2012, p. 16). A Constituição não reconhece sua existência ou seus direitos (p. 19). Nas leis e resoluções que os mencionam, seus direitos não são especificados, estando ainda submetidos ao “interesse público”, que não é exatamente definido, mas pode incluir qualquer projeto dentro de um plano de desenvolvimento aprovado em seu nome, prevendo que os direitos “dos habitantes das florestas” “que vivem tribalmente” serão respeitados “na medida do possível” (p. 20). Várias leis, quando fazem referência a esses povos ou aos seus direitos, expressam a expectativa de que esses direitos sejam relevantes somente durante um período de transição, depois do qual os povos maroon ou indígenas seriam assimilados à sociedade hegemônica ou seu modo de vida não sobreviveria (p. 23).

Pude conhecer uma vila maroon ao visitar o empreendimento Santigrón Experience, lodge de propriedade de um empresário holandês, que batizou o empreendimento com o mesmo nome da vila, localizada a aproximadamente 40km de Paramaribo, às margens do rio Saramacca. Além do empresário, de origem holandesa, um aposentado que adquiriu e ampliou uma propriedade na vila para instalação do negócio, tive contato com o guia que acompanhou o grupo de turistas (holandeses) do qual eu fazia parte e com a cozinheira, ambos os funcionários de origem maroon, residentes da própria vila, e com o gerente do lodge, de origem “ameríndia”, como ele mesmo me informou. A composição curiosamente remete a estruturas de relações que foram

estabelecidas desde a época da colonização, tendo como fundamento a hierarquização e a rivalidade interétnicas⁷¹.

Por fim, remetendo de forma mais explícita ao histórico colonial, realizei um tour de um dia através de uma agência com sede em Paramaribo, a Bondru Tours, para visitar ruínas e instalações de uma antiga fazenda de plantation de café e açúcar, a Reynsdorp Plantation (ou Bakkie), propriedade de uma holandesa que a recebeu como herança de seus antepassados e decidiu transformá-la em atração turística, oferecendo, dentre outras atividades, um passeio pelos canais construídos e utilizados desde a época colonial para escoar a produção da plantation, conectando a fazenda ao rio Suriname e ao oceano Atlântico.

Procurando efeitos do projeto da OTCA sobre os territórios e populações pude perceber como cada um dos empreendimentos acima listados estão inseridos em contextos e comportam em si relações muito complexas com o que se convencionou definir separadamente como estado, sociedade e economia. Nos registros da OTCA, as populações envolvidas são definidas como “comunidades dispersas”, com “vínculos econômicos débeis com a economia dominante”, causando a impressão de tratarem-se de meros beneficiários de uma política internacional, cujas relações que estabelecem com o estado, com o mercado e com a cooperação internacional estariam sendo operadas através de um organismo como a OTCA.

Não obstante, se eu tivesse decidido escrever uma tese sobre esse “circuito”, a OTCA sequer apareceria. Os vínculos estabelecidos entre as iniciativas descritas e a “economia dominante” são mais complexos do que foi possível abordar aqui. A opção por seguir escrevendo uma tese não sobre esses grupos, mas sobre o projeto da OTCA que menciona essas populações

71 Nádía Farage (1991) descreve um contexto colonial em que a participação de indígenas na repressão aos maroons era mobilizada pela administração colonial holandesa como estratégia política para governar, mesmo estando os europeus em menor número. A ativação de tal estratégia deu origem a uma rivalidade interétnica estrutural, que pode ser observada em suas permanências e continuidades mesmo nos dias atuais.

e os seus trânsitos (ou pelo menos parte deles) como objeto e público alvo de suas ações, representou uma forte ruptura com o campo que eu havia realizado e com os investimentos que eu vinha fazendo na pesquisa. Em contraste com a própria realidade que vivenciam, os povos amazônicos entram na história da OTCA senão como suplemento.

2.3 A atuação nos enunciados: normas e formas prescritas

Alguns meses após o trabalho de campo na Guiana e no Suriname, sem que a busca de efeitos diretos e visíveis do projeto em nível local houvesse propiciado resultados que eu considerasse satisfatórios, dirigi-me à sede da OTCA em Brasília. Em minha primeira visita, em outubro de 2015, o então coordenador de área responsável pelo projeto dos circuitos, Carlos Arana, me disponibilizou para consulta na sede o Manual do ACTT, que possui cerca de 80 páginas. O material havia sido produzido ainda na gestão de Donald Sinclair, e esboçava o levantamento de iniciativas locais e regionais a serem contempladas com a efetivação do circuito. O manual apresentava informações mais gerais sobre os países contemplados pelo circuito – Guiana, Suriname e Brasil, representado apenas pelo estado do Pará⁷² – e, de forma mais detalhada, listava atrativos, iniciativas de turismo de base comunitária, e stakeholders que, presumidamente, fariam parte do ACTT. Alguns deles eu havia visitado e/ou conhecido durante o trabalho de campo.

Carlos Arana, que não havia trabalhado diretamente na execução do ACTT, falou de suas próprias perspectivas de atuação à frente da coordenação. Comentou que a região amazônica possuía grande potencial, mas que havia a necessidade de expandir o número de visitantes através da criação de infraestrutura e interconexões entre os países. Falou sobre o que ele entendia serem os obstáculos para uma “atuação mais efetiva” da Organização, argumentando que a sua coordenação se encontrava

72 As informações registradas no Manual contrastam com as informações do artigo de Tippmann e Sinclair (2012), que indicavam na composição do ACTT o estado de Roraima em vez do Pará, e com as informações da página da coordenação no site da OTCA (OTCA, 2018), que indicava como parte de um projeto de intercâmbio de experiências nacionais da Organização o projeto Mamirauá, no estado do Amazonas.

descapitalizada para prosseguir com o projeto dos circuitos. Na visão do coordenador, poucas agências de financiamento destinavam recursos para projetos de turismo. Segundo ele, a própria OMT, em lugar de fornecer auxílio técnico como medida de cooperação internacional, havia cobrado uma soma de valores impraticável perante consulta que a OTCA havia realizado, através de sua coordenação, para solicitar seus préstimos técnicos. Mencionou ainda a dificuldade de realizar esse tipo de proposta, essencialmente de longo e médio prazo, devido a mudanças constantes de atores (stakeholders), tanto nos planos políticos nacionais (mudança de ministros, por exemplo) quanto no nível local e regional.

Na mesma visita à sede da OTCA, no intuito de me preparar para dar continuidade ao trabalho de campo em Surama, vila indígena na região do Rupununi, conforme os primeiros desenhos da presente pesquisa, entrevistei Sharon Austin, coordenadora de Assuntos Indígenas da OTCA, de nacionalidade guianense, que me falou sobre a dinâmica de mobilização do movimento indígena do país, algo que passou a se destacar para mim após a primeira viagem de campo. A coordenadora também comentou sobre alguns dos projetos da sua coordenação, cuja atenção estava mais voltada ao desenvolvimento de projetos junto a povos indígenas em isolamento voluntário⁷³, destacando as possibilidades de atuação em parceria com a coordenação de Arana. Por fim, me sugeriu contatos no governo federal da Guiana para facilitar o processo de solicitação de autorização de pesquisa junto a povos indígenas no país. À época, as persistentes dificuldades que se colocavam ao desvendamento das conexões entre o que se passava no território e o que se passava na OTCA, o que se agravou por conta de problemas de saúde pelos quais eu vinha passando desde o retorno da primeira viagem de campo, me dissuadiram de prosseguir com esta ideia.

Em 2016, um novo coordenador assumiu a Coordenação de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo, Carlos Aragón, que, antes de assumir a pasta temática, já havia atuado como Diretor

73 A coordenadora informou que Guiana e Suriname haviam oficialmente declarado não abrigar em seus territórios povos indígenas em isolamento voluntário, não estando, por esse motivo, contemplados pelas ações de sua coordenação.

Administrativo da OTCA. Sob seu mandato, a coordenação mudou de nome, passando a se chamar Coordenação de Mudanças do Clima e Desenvolvimento Sustentável⁷⁴. Entrevistei Carlos Aragón em junho de 2016, ocasião na qual o coordenador afirmou que, apesar de o turismo gozar de aceitação tácita como tema de trabalho por seu caráter “menos político”, não havia consenso entre os países membros sobre as atividades que vinham sendo executadas no contexto do projeto dos circuitos até então, e que, sem apoio dos países membros, que apresentavam outras prioridades, provavelmente este seria descontinuado. O coordenador também me informou que o Manual do ACTT, produzido sob o mandato de Donald Sinclair, não havia sido disponibilizado na página da OTCA na internet porque sua publicação não havia sido autorizada unanimemente pelo conjunto dos países membros e que, apesar de sua produção ter sido prevista na AECA, o projeto havia se tornado pivô de alguns embates. Os motivos para tal não me foram explicitados. A essa altura, eu ainda não havia compreendido que o Manual era aquilo mesmo que concretizava a existência do circuito, tal como enunciado nos documentos públicos relacionados ao “projeto”.

Além de não ter obtido acesso a registros burocráticos mais detalhados em nenhuma destas visitas, fui informada já em fase avançada da pesquisa, e apenas por Carlos Aragón, após uma série de entrevistas já realizadas presencialmente e a distância (via Skype), de que o “projeto” dos circuitos havia sido desenvolvido no âmbito da OTCA como uma “cláusula social”, informação que me foi fundamental para localizar a iniciativa dentro de um quadro de documentos e procedimentos relacionados às funções estratégica e técnica da Organização e que, como categoria nativa, remete a uma espécie de componente acessório de um projeto principal.

As apresentações públicas que se referem à criação dos circuitos turísticos transnacionais, impressas, inscritas em meio digital ou expressas em

74 Conforme informações atualizadas disponíveis no site da OTCA, a coordenação, sob nova designação, “reúne diversos temas da AECA, tais como Infraestrutura, Transporte, Turismo e os chamados Temas Emergentes. Esta designação corresponde à relevância que tem para a Amazônia a Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima, do Acordo de Paris e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Suas ações são orientadas a contribuir para a consolidação da OTCA como ator chave para abordar os temas estratégicos para a região e contribuir com a consolidação do componente social, com o objetivo de obter mais impactos positivos das ações institucionais na região” (OTCA, 2017).

falas oficiais, como a que presenciei em 2013, não explicitam o caráter de projeto excepcional que parece estar vinculado à condição de cláusula social, dentro da qual o “projeto” foi desenvolvido e executado. O projeto dos circuitos é publicamente enunciado como qualquer outro projeto desenvolvido no âmbito da OTCA. Tampouco são mencionados os efeitos disso para a sua própria execução, especialmente no que diz respeito aos recursos passíveis de serem mobilizados no contexto de tal condição, como se os meios para fazê-lo estivessem garantidos e se tratasse apenas de uma questão de “por em prática” o que se enuncia para alcançar os resultados declarados como seus objetivos.

As particularidades do “projeto” de criação dos circuitos podem ser compreendidas somente se situadas dentro do quadro mais amplo de projetos e procedimentos da OTCA. Venho me dedicando ao esforço de categorização dos documentos que tramitam no âmbito da OTCA desde *que deixei de vê-los como registros informativos e passei a vê-los, também, como enunciados performativos*, procurando notar seus diferentes realces simbólicos e distintas funções – um mapeamento que se mostrou praticamente infundável e que não se esgota com o desvendar das prescrições a respeito dos modos de proceder, embora isso tenha indicado caminhos úteis por onde perscrutar. Este esforço fez-se necessário para que fosse possível localizar os documentos especificamente relacionados ao projeto que analiso dentro de um quadro mais ou menos articulado de produção documental, no intuito de compreender o que, de fato, falam e fazem ao se constituírem como enunciados oficiais de uma organização internacional, e como isso pode levar a crer que eles falam e fazem outra sorte de coisas.

Algo importante a ser destacado é que o mapeamento que apresento a seguir só se tornou possível nos últimos momentos da pesquisa, depois de anos manuseando inúmeros tipos de documentos com funções e conexões entre si nem sempre muito claras. Dos efeitos mágicos do ritual secular de produção de documentos pelas burocracias estatais, destaco, por um lado, a fé que depositamos nas narrativas neles inscritas, tomadas como “dado”, e, por outro, a aparente redundância da profusão de documentos que, supostamente, tratam das “mesmas coisas”. Categorizá-los e compreender os seus efeitos não foi inicialmente um intuito em si, mas acabou se tornando, o que me

possibilitou observar uma série de questões a respeito de práticas burocráticas. Esta forma de ver as contradições entre prescrição e execução foi especialmente inspirada pelo trabalho de Gerhard Anders⁷⁵ (2005) sobre modos de operar das instituições criadas a partir do acordo de Bretton Woods, em que o autor analisa o desacordo entre as prescrições, vistas como uma forma de autorrepresentação das agências, e suas práticas efetivas, algo que ele analisa através dos procedimentos de produção de documentos para concessão de empréstimos e financiamentos, os quais, por sua vez, são operados de maneira a instituir outros tipos de prescrições.

No âmbito da OTCA, entende-se que a sua atuação deve ser informada por preceitos específicos, dispostos em uma série de documentos considerados referenciais. As características gerais e atribuições de cada instância são definidas, principalmente, através do formato regulamento (regulamento da MRE, regulamento do CCA, regulamento da CCOOR, regulamento da SP, regulamento do pessoal da SP), que, além de prescrever seus papéis, as instituem, formalizando sua existência. Foi especialmente com base nestes documentos que elaborei as descrições das instâncias da OTCA tal como as inscrevi no primeiro capítulo. Além destes, os quais têm sido periodicamente revisados, outros formatos de documentos são acionados para nomear expedientes, mecanismos, canais, temporalidades e formatos considerados apropriados aos principais trâmites operados pelas instâncias instituídas.

Um dos formatos utilizados pela OTCA são as resoluções⁷⁶. As resoluções são produzidas como anexo das atas que inscrevem os registros

75 Anders é antropólogo e dirige a Rede Europeia de Antropologia da Lei e dos Direitos (European Network for the Anthropology of Law and Rights) da Associação Europeia de Antropologia Social (EASA). Segundo o autor, a rede cobre uma ampla gama de assuntos, incluindo os discursos sobre direitos humanos, direitos indígenas no contexto do direito internacional, leis de refúgio e asilo, bem como as tecnologias contemporâneas de governo e administração.

76 Não há disposição particular sobre os procedimentos específicos de elaboração de resoluções, de forma que os entendimentos que apresento aqui estão baseados na análise que fiz do seu conjunto, cujo registro parcialmente disponível em compilados de documentos intitulados bases jurídicas do Tratado (2002; 2012) pude complementar com pesquisa nos arquivos do Ministério brasileiro das Relações Exteriores em Brasília. Identifiquei a utilização do formato resolução no âmbito do TCA a partir de 1989, quando, por ocasião da III MRE, foram publicadas resoluções constitutivas das Comissões Especiais de Meio Ambiente (CEMAA) e de Assuntos Indígenas (CEAIA) (antes disso, as Comissões Especiais de Ciência e

gerais das reuniões das instâncias MRE e CCA. Somente MRE e CCA produzem esse tipo de documento. Com a adesão ao formato, as decisões adotadas durante as reuniões de Ministros e do Conselho passaram a corresponder a resoluções específicas, que, além da decisão a que se referem, podem vir a explicitar motivações inerentes e os fundamentos institucionais a elas relacionados, fazendo referência a outros documentos chave do Tratado e da Organização. Os assuntos e os desdobramentos das decisões inscritas nas resoluções variam bastante, algumas delas definindo questões ou fundamentando autorizações de ações de considerável interesse político e estratégico, como, por exemplo, a sexta resolução da sexta reunião do CCA, realizada em Lima em 1994 (portanto, antes da criação da OTCA), que resolvia

Encorajar e respaldar a realização de periódicas consultas diplomáticas e coordenação política entre as partes contratantes do Tratado sobre temas de interesse comum relativos à região amazônica que sejam examinados em organizações ou conferências internacionais (TCA, 2002c, p. 202, tradução minha)⁷⁷.

É importante notar que as decisões que constam nas resoluções são apenas *formalizadas* durante as reuniões das instâncias superiores do TCA e da OTCA, as mesmas que apresentei no capítulo anterior, em geral enunciando questões já previamente discutidas, negociadas e acordadas em outras instâncias. Todo um trabalho “de bastidores” é feito para sua preparação. Isto não significa que um ou outro trabalho é menos importante. Ao contrário, o trabalho cerimonial reveste o trabalho “invisível” de valor transcendente e vice-versa.

Dentro das dinâmicas gerais estabelecidas, conforme os respectivos regulamentos, a MRE “adota” (sic) as decisões destinadas à realização dos fins propostos no Tratado, sendo que suas pautas são definidas pelo CCA, responsável por preparar sua agenda. O CCA, por sua vez, “considera” as iniciativas e projetos apresentados pelas “partes”, “adota” decisões sobre

Tecnologia – CECTA – e de Saúde – CESAM –, criadas em 1988, foram instituídas através de “atas constitutivas”). A partir de 1990 e 1991, o CCA e a MRE, respectivamente, passaram a apresentar como parte de sua rotina de funcionamento resoluções como anexos das reuniões.

77 Dois anos antes da publicação desta resolução, os países membros do TCA haviam apresentado um posicionamento comum na Eco-92, através de uma Declaração e de um Documento de Posição Conjunta, oficializados por uma Reunião de Presidentes.

estudos e projetos e “avalia” o cumprimento de projetos bilaterais ou multilaterais. Seu projeto de agenda (eventualmente aprovado em reunião preparatória realizada em momento anterior à reunião do CCA) é preparado pela SP em diálogo com a CCOOR. Esta, por sua vez, tem como uma de suas atribuições “*e*levar ao CCA as recomendações que considerem pertinentes, especialmente no que se refere à planificação e programação de atividades” (OTCA, 2012l, tradução e grifos meus), de onde se deduz que só chegam ao CCA as discussões que a CCOOR considera pertinentes. Cabe à SP, com apoio do país sede da reunião em questão, a função de secretaria das reuniões e a elaboração dos informes de relatoria, o que inclui a ata e os seus anexos (como as resoluções), que são lidos, aprovados e subscritos ao final das reuniões pelos representantes máximos das delegações diplomáticas destacadas para tal fim pelos respectivos países membros, o que lhes confere sua validade como documentos referenciais oficiais. As instâncias diplomáticas não são definidas como instâncias de execução técnica e estratégica, mas definem como deve se dar esse tipo de atuação.

Um dos documentos deste tipo vigente atualmente é a sétima resolução da X MRE (doravante RES7/XMRE), que, em suas próprias palavras, considera “a necessidade de estabelecer procedimentos, mecanismos e os termos para consideração, negociação e execução de propostas de acordo entre a Secretaria Permanente e os países terceiros, organismos internacionais ou outras entidades” (OTCA, 2012e, p. 176, tradução minha), ao resolver *definir diretrizes para a relação da SP com outros atores do universo da cooperação internacional*. É um documento importante no que diz respeito às funções estratégica e técnica da OTCA, uma vez que parte dos seus “projetos” (termo que nesta frase uso para designar de forma mais geral determinados conjuntos de ações planejadas) é possibilitada através de acordos de cooperação técnica entre a SP e outros agentes do direito público internacional. A RES7/XMRE menciona “propostas”, “iniciativas”, “acordos”, “programas”, “projetos”, entre outras expressões, compostas a partir desses termos, sem, no entanto, apresentar precisamente definições explícitas do(s) significado(s) a que corresponde(m) todos eles, de forma que os termos parecem, à primeira vista, naturalmente intercambiáveis. A resolução também submete a atuação “estratégica e técnica” da Organização ao âmbito de sua atuação “político-

diplomática”, ao tornar compulsória a tramitação dos projetos por vias diplomáticas⁷⁸.

Outro documento produzido como referência para a corrente atuação da OTCA é a Agenda Estratégica (AECA), também aprovada na X MRE⁷⁹, através de sua quinta resolução (RES5/XMRE), e declaradamente submetida à RES7/XMRE (OTCA, 2010a, p. 56). Curiosamente, embora a AECA cite a RES7/XMRE e ambas tenham sido aprovadas conjuntamente, esta última não faz referência à AECA, mas a um “Plano Estratégico” e um “Plano de Ação”, denominações relacionadas a documentos referenciais da OTCA anteriores à AECA e que, aparentemente, possuem função equivalente a esta no quadro de documentos referenciais. Entendo que isto coloca em realce o constante processo de produção de documentos e as possíveis ambiguidades e imprecisões que as referências cruzadas e a inscrição de distintas perspectivas de atuação podem suscitar. Com prescrições sensivelmente diferentes das de uma resolução, a AECA é considerada uma referência para a atuação da OTCA porque contém uma espécie de tradução, em termos presumidamente mais operacionais, de questões correspondentes a assuntos nomeados no TCA que podem vir a ser contempladas nas “propostas”, “iniciativas”, “acordos”, “programas”, “projetos” desenvolvidas no âmbito da OTCA (*pela SP*). É considerado, portanto, um documento que reúne *propostas técnicas*,

78 A análise de Hayle Gadelha (2010) dá a entender que a medida alterou as práticas que vinham sendo operadas anteriormente pela SP para realização de projetos em conjunto com outros atores da cooperação internacional, mas, ao analisar registros de outras instâncias do TCA em anos anteriores, é possível ver que as disposições a respeito de tais trâmites têm sido motivo de debate entre as delegações dos países membros desde antes mesmo da criação de uma Secretaria Permanente.

79 A X MRE, realizada na cidade de Lima em novembro de 2010, em um momento em que a Organização passava por um redirecionamento de procedimentos após uma crise institucional, é uma situação interessante para pensar a prática de produção de resoluções, pois foi uma ocasião em que se formalizou a aprovação de uma série de documentos referenciais acerca dos modos de operar da OTCA, alguns dos quais discuto neste capítulo. Um total de 10 resoluções foi aprovado nesta MRE, além de 5 regulamentos, um novo organograma para a SP e uma agenda estratégica para os próximos 8 anos, cujas aprovações, por sua vez, foram inscritas em resoluções. Isso é interessante para pensar a respeito do caráter performativo dos documentos para além de sua função meramente operacional, o que é particularmente realçado em resoluções como a primeira da X MRE, na qual os países resolvem “renovar seu compromisso político” e “ratificar sua decisão de continuar cooperando”, no contexto de comemoração de 30 anos de entrada em vigor do TCA. Na nona resolução da mesma reunião, resolvem aprovar informes de gestão semestrais apresentados pela SP; e, na décima, resolvem manifestar agradecimento ao Peru por sediar a reunião e à SP por coordenar as atividades da reunião.

produzidas por equipes de especialistas nomeadas pelos países membros para este fim específico. Segundo a RES5/XMRE, sua formulação foi “o resultado de um amplo e extenso *processo participativo* e de consultas intergovernamentais” (OTCA, 2012m, tradução e grifos meus), processo esse cujos registros não me foi possível acessar. O projeto de turismo que analiso nessa tese consta na AECA como uma destas propostas.

Aproximadamente metade da AECA é dedicada à definição de “agendas setoriais”, perpassadas por “eixos de abordagem transversal” e classificadas segundo uma “abordagem temática”, que, para cada “tema” expresso, apresenta “objetivo específico”, “subtemas”, “linhas” e “atividades”. A AECA apresenta ainda definições sobre o que intitula “ciclo do projeto”, dividindo o processo de elaboração e execução de projetos no âmbito da organização em 8 etapas sequenciais (identificação, concepção, negociação, aprovação, execução, monitoramento, avaliação e divulgação), o que faz subscrevendo procedimentos prescritos na RES7/XMRE, detalhando-os, acrescentando ou mesmo omitindo informações presentes na resolução sobre modos de proceder e produção de documentos. Fazendo convergir as informações inscritas na AECA e na RES7/XMRE, sistematizei um conjunto de entendimentos sobre os procedimentos e documentos que se entende estar relacionados aos trâmites de “projetos” no âmbito da OTCA, sintetizados no Quadro 1, nas próximas páginas.

Quadro 1: Procedimentos e documentos envolvidos no trâmite de “projetos” na OTCA

Fase do Ciclo de Projeto (conforme AECA, 2010)	Procedimentos envolvidos	Documentos ⁸⁰	Instâncias envolvidas	Prazos e temporalidades
IDENTIFICAÇÃO	Fase que “inclui a análise das partes interessadas, dos grupos alvo e beneficiários potenciais e da situação, abrangendo a análise de problemas e a identificação de opção para solucioná-los. A identificação pode ser resultado de estudos setoriais, temáticos ou de ‘pré-viabilidade’ por iniciativa dos países membros ou da SP” (AECA).	Não há prescrições a respeito de formatos de documentos produzidos nesta fase, mas a RES7/XMRE menciona “iniciativas (ou propostas) de acordo”, significando uma sugestão, apresentada por qualquer país membro, instância do Tratado (MRE, CCA, CCOOR) ou pela própria SP para posterior formalização de acordo de cooperação com países terceiros, organismos internacionais e outras entidades.	Qualquer instância ou país membro (AECA, RES7/XMRE).	Não há prescrições.
CONCEPÇÃO	Fase que inclui a produção de um documento descrevendo a proposta e sua tramitação através de vias diplomáticas (AECA).	Nota conceitual: documento produzido pela SP para apresentação da <i>iniciativa (ou proposta) de acordo</i> aos países membros através de tramitação por vias diplomáticas. Dentre as informações que devem constar na Nota conceitual, estão: “origem da iniciativa, propósito, justificção, objetivos e intuitos, área de atuação no âmbito do Plano Estratégico e do Plano de Ação vigentes, contraparte e a	SP e países membros (AECA).	60 dias após recebimento da nota conceitual para que os países membros enviem à SP sugestões ou recomendações (AECA).

80 Além dos documentos explicitamente mencionados na AECA e na RES7/XMRE como diretamente relacionados aos acordos/projetos, há que se considerar ainda os documentos possivelmente produzidos com relação aos procedimentos de tramitação dos documentos listados acima, tais como relatórios, comunicações, ofícios, despachos, telegramas, cartas-telegramas, notas, instruções, avisos, memorandos, pareceres, requerimentos, entre outros.

Fase do Ciclo de Projeto (conforme AECA, 2010)	Procedimentos envolvidos	Documentos ⁸⁰	Instâncias envolvidas	Prazos e temporalidades
		entidade executora, duração da execução, modalidade, prazos, fontes e recursos de financiamento considerados e requeridos”. O documento deve ser traduzido para os quatro idiomas oficiais do Tratado (espanhol, português, inglês e holandês) (RES7/XMRE).		
NEGOCIAÇÃO	Segundo a AECA, esta fase se inicia após concluído o prazo de apreciação da <i>nota conceitual do projeto</i> por parte dos países membros, e envolve a interação da SP com a fonte de financiamento para trabalhar “detalhes operacionais da proposta de projeto, incluindo a definição de mecanismos de gestão nacional e regional” ⁸¹ . Durante esta fase, são enviadas aos países membros (tramitação por vias diplomáticas) informações sobre o resultado das consultas e o estado do processo de negociação (AECA, RES7/XMRE).	Versão final do projeto (AECA).	SP e fonte de financiamento (AECA).	Não há prescrições (AECA).
APROVAÇÃO	Processo que envolve o envio da versão final do projeto nos quatro idiomas oficiais do Tratado (espanhol, português, inglês e holandês) pela SP aos países membros, bem	Acordos formais de cooperação: são os documentos assinados entre a SP e outros agentes do universo cooperação internacional, após aprovação pelos países	SP e países membros (AECA). SP e agentes da cooperação	90 dias, adiável por mais 30 dias a pedido de qualquer país

81 A RES7/XMRE menciona que o processo de negociação envolve “aprimorar os projetos”, embora não deixe muito clara a diferença entre o que poderia ser definido como “consulta” aos países membros e a “negociação”, que, conforme a AECA, é conduzida junto à fonte de financiamento.

Fase do Ciclo de Projeto (conforme AECA, 2010)	Procedimentos envolvidos	Documentos ⁸⁰	Instâncias envolvidas	Prazos e temporalidades
	como sua apreciação por estes últimos. Todos os países membros devem manifestar sua opinião de forma expressa para que o Secretário ou Secretária Geral possa proceder à assinatura do acordo correspondente (AECA, RES7/XMRE).	membros, ao qual se vincula a informação administrativa dos Projetos existentes (RES7/XMRE). Embora não seja de forma alguma citada na AECA, é prevista na RES7/XMRE a inclusão de uma “cláusula social” na negociação de um projeto de cooperação ⁸² , como uma espécie de disposição especial que permite que outros projetos derivem de um projeto inicialmente acordado, ao prever que certa porcentagem dos recursos captados possa ser utilizada “com o intuito de promover o desenvolvimento e bem-estar das populações amazônicas”.	internacional (RES7/XMRE).	membro (RES7/XMRE, AECA), ou reduzível mediante solicitação da SP em casos excepcionais justificados por eventuais condições colocadas pelas fontes de financiamento (AECA).
EXECUÇÃO	Esta fase se refere a execução das atividades previstas no projeto, de acordo com o arranjo gerencial estabelecido (AECA). A RES7/XMRE faz menção a “projetos executados sob designação OTCA” (sic) ⁸³ , para referir-se a projetos realizados através de <i>Acordos formais de cooperação</i> , que devem ser gerenciados e controlados pela SP, sob responsabilidade	Não há prescrições.	SP e agentes da cooperação internacional, através da disponibilização de recursos financeiros, técnicos ou humanos (RES7/XMRE).	Não há prescrições.

82 O texto se refere a “projeto de cooperação”, mas, devido ao uso intercambiável de termos, assumo que a referência se aplica aos *Acordos formais de cooperação*.

83 Na versão oficial da Resolução em espanhol, “proyectos ejecutados bajo la designación OTCA”; em inglês, “projects executed under ACTO”.

Fase do Ciclo de Projeto (conforme AECA, 2010)	Procedimentos envolvidos	Documentos ⁸⁰	Instâncias envolvidas	Prazos e temporalidades
	direta dos coordenadores de área, prevista a possibilidade de contratação de especialista científico ou técnico.			
MONITORAMENTO	Esta fase, que não é mencionada na RES7/XMRE, corresponde, segundo a AECA, ao processo de acompanhamento do projeto, realizado em dois níveis: 1) no nível das instâncias gerenciais definidas no projeto, realizado de forma contínua, o acompanhamento de sua execução conforme os indicativos de monitoramento definidos na própria proposta de projeto; 2) no nível das instâncias de decisão da OTCA, que acompanham sua execução a partir de informes sintéticos semestrais gerados pelo projeto (AECA).	Informes sintéticos semestrais (AECA).	SP, instâncias gerenciais definidas no projeto, instâncias de decisão da OTCA (AECA).	Semestral (AECA).
AVALIAÇÃO	Esta fase, que não é mencionada na RES7/XMRE, é definida na AECA como o processo de reflexão sobre a implementação do projeto, que é realizado na metade e ao final de sua execução. Todo projeto deve gerar um informe final sintético, que deve ser circulado pelos países membros (AECA).	Informe final sintético (AECA).	SP e países membros (AECA).	Ao final de cada projeto (AECA).
DIVULGAÇÃO	Segundo a RES7/XMRE, todos os Programas, Projetos e Iniciativas de cooperação internacional devem possuir um “componente de comunicação e divulgação que garanta a abertura das convocatórias aos originários dos	Impressos, redes e outros meios de comunicação (AECA).	SP	Não há prescrições.

Fase do Ciclo de Projeto (conforme AECA, 2010)	Procedimentos envolvidos	Documentos⁸⁰	Instâncias envolvidas	Prazos e temporalidades
	<p>Países Parte na execução dos mesmos e a difusão pública dos resultados para dar maior visibilidade à Organização”.</p> <p>Na AECA, esta fase está diretamente relacionada à avaliação, como o processo de comunicação e transmissão às partes envolvidas dos resultados da avaliação. É realizada através de impressos, redes e outros meios de comunicação.</p>			
<p>Fonte: AECA (OTCA, 2010a), RES/X MRE-OTCA/7 (OTCA, 2012e).</p>				

Todo este conjunto de prescrições sobre a atuação estratégica da Organização leva a crer que as “propostas”, “iniciativas”, “acordos”, “programas” e/ou “projetos” desenvolvidos no âmbito da OTCA são *realizados pela OTCA*, quando, na verdade, significa que serão operados *através da SP* (e não *pela SP*), que não é um sinônimo, mas um órgão da OTCA, a qual, segundo a própria AECA, cumpre papéis e funções que lhe permitem ser “articuladora”, “facilitadora”, “coordenadora”, “gestora de apoio à cooperação regional e internacional”, “geradora de informação regional” e “promotora de ações tendentes ao fortalecimento da capacidade institucional no interior dos países membros em função de seus requerimentos” (OTCA, 2010a, p. 20, tradução minha).

O quadro condensa importantes entendimentos que produzi a partir de consulta aos documentos públicos da Organização e que foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que sem o conhecimento da designação dos processos e procedimentos foi consideravelmente mais difícil acessá-los. Adentrar o espaço da OTCA sem essa compreensão, o que fiz nas primeiras entrevistas que realizei, virtual ou presencialmente, inclusive por meio de visitas à sede da SP, com coordenadores e ex-coordenadores, produziu como resultado um material árido, que em grande medida reproduzia os discursos inscritos nos documentos, permitindo-me apreender apenas uma ou outra informação mais proveitosa. Mesmo assim, nem todas as ações realizadas no âmbito da Organização estão contempladas nestas categorias, e, por mais que conhecê-las tenha possibilitado importantes avanços na investigação, é importante ter em mente que é preciso ir além delas.

Ao observar a utilização de termos distintos e variados, embora aparentemente intercambiáveis, é possível perceber que os diferentes conjuntos de ações, negociações e documentos podem estar relacionados, por exemplo, a diferentes circunstâncias de negociação, prestígio ou influência política das questões por eles trabalhadas, algo também influenciado pela agenda dos órgãos de financiamento do universo da cooperação internacional, o que pode indicar a atribuição de diferentes status aos projetos e ações desenvolvidas, designados como “acordos”, “programas” ou “projetos”. O “projeto” que inspirou esta pesquisa, por exemplo, foi levado a efeito através de sua inclusão como uma “cláusula social” de um outro projeto, do qual não

obtive informações precisas, mas que, pelas categorias classificatórias da própria Organização, é presumidamente “maior” e “mais importante”⁸⁴.

A condição de função complementar a partir da qual as ações do projeto foram executadas evidencia a ativação do tema turismo como estratégia compensatória de cunho “social”. Assim mesmo, esse tipo de ação, apesar de vista como secundária em termos estratégicos, recebe lugar privilegiado em determinados enunciados da Organização, aqueles mais relacionados à sua função técnica e *estratégica*, definidos como orientadores da ação de sua instância SP. Enquanto isso, outras importantes ações de integração regional envolvendo os assim definidos territórios amazônicos, apesar de mencionadas por outras instâncias da OTCA – como é o caso da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), citada nas VII, VIII e IX MRE – não chegam a ser enunciadas em um documento como a AECA. É curioso notar como as iniciativas recebem diferentes tratamentos no interior desta composição.

Além disso, observar estas variações é crucial para entender que nem mesmo no interior da OTCA o termo “projeto” corresponde a um único significado, seja em termos burocráticos, seja em termos gerenciais, embora as ações que se efetuam a partir dele estejam arranjadas em torno de um determinado conjunto convencionado de procedimentos. As referências cruzadas e por vezes alternadas dificultam a compreensão dos trâmites para quem não está familiarizado com o seu exercício cotidiano (e talvez até para quem esteja). As pistas para seguir as atuações e seus desdobramentos vão, assim, se perdendo pelo caminho. A imprecisão, neste caso, parece ser uma espécie de efeito perverso, muito possivelmente não planejado⁸⁵, que contribui

84 Tendo sido negado o acesso a documentos internos relativos ao projeto dos circuitos e ao projeto matriz do qual ele foi desdobrado, pude inferir, cruzando os dados disponíveis e as informações prestadas através de entrevistas realizadas por mim, que o projeto “maior” ao qual o projeto dos circuitos estava vinculado como “cláusula social” corresponde possivelmente a um dos sucessivos projetos voltados ao fortalecimento institucional da OTCA financiados pela Agência Nacional de Cooperação Alemã (GIZ/GTZ), tendo como alguns de seus mais relevantes resultados a produção de documentos que prescrevem a atuação da Organização, como a própria AECA.

85 É importante notar que a produção documental relacionada à OTCA é fruto de diferentes tipos de atuação, que se distinguem no que diz respeito à filiação institucional, áreas de atuação e nacionalidade dos agentes responsáveis. Além disso, a rotatividade de pessoal nos cargos diretivos é uma constante, desde a formação inicial de uma burocracia a princípio

para compor um quadro mais amplo de ilegibilidades, o que descrevi em seus aspectos performativos no Capítulo 1. Apesar de não necessariamente planejadas, as ambivalências podem ser manuseadas de formas vantajosas. Uma determinada iniciativa pode chegar a ser situacionalmente enunciada decomposta em si mesma ou conjugada com outras, produzindo convenientes *imagens de acúmulo, articulação e simultaneidade de ações*, tais como aquelas produzidas pelas projeções de atividades em turismo que descrevi, de forma que é possível afirmar que as imprecisões são parte importante daquilo que possibilita o efeito último da OTCA, qual seja, o de produzir uma ideia de governo eficiente e operante sobre a região a respeito das questões que envolvem desenvolvimento e meio ambiente.

Os documentos, como enunciados de atuação, são, eles próprios, atuação, performando um desempenho da OTCA como organismo executor. Somente a compreensão mais aprofundada de como funcionam e se inter-relacionam as instâncias da OTCA permite perceber, por exemplo, que a AECA, um de seus mais divulgados documentos referenciais, *é menos uma lista de projetos a serem desenvolvidos por um organismo executor de projetos* do que um compilado de objetivos moralmente positivados, virtualmente atribuíveis a ações governamentais de países ou organismos internacionais mais ou menos articuladas em torno do nome OTCA.

A chamada cláusula social, categoria burocrática em que se enquadram as ações que instigaram esta pesquisa, é referida na RES7/XMRE como “projeto”, mas, considerando o fato de que ela implica a derivação de um acordo já formalizado, é possível supor que boa parte dos procedimentos (incluindo os de produção documental) prescritos na RES7/XMRE não se aplica especificamente a ela. De fato, esses tipos de documentos não me foram disponibilizados pela Organização, e, mesmo fazendo a busca por tais termos no acervo do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, não foi possível encontrar nenhum documento em formato de nota conceitual ou acordo formal que falasse dos circuitos turísticos transnacionais.

temporária e cedida pelos países membros (a chamada Secretaria Pro Tempore), o que, em maior ou menor medida, pode ter influenciado a heterogeneidade das produções.

Enunciado como se correspondesse a um desempenho articulador e integrador, não só dos governos dos diferentes países, mas também das forças produtivas dentro desses países, no intuito declarado de criar um produto mundialmente comercializável, capaz de trazer um sem número de benefícios para as populações amazônicas, bem como para os turistas europeus que a visitariam a partir de sua execução, o “projeto” dos circuitos teve como seu principal resultado “concreto” a produção de um Manual impresso.

2.4 Enunciados em atuação

A análise dos efeitos do “projeto” sobre o território apresentou desafios que me fizeram perceber que a OTCA, apesar de se manifestar como um agente que aparenta ter ações com desdobramentos diretos sobre um território e suas populações, possui uma atuação bem mais realçada em outros meios e através de práticas extra-locais. Nesse sentido, os “resultados práticos” observáveis, produzidos a partir de certos programas e projetos, parecem ser instrumentalizados em função de outros expedientes, estes, sim, mais intensamente documentados no âmbito da Organização. De tal forma, a produção textual sobre os projetos é constante, fazendo-os parecer verossímeis, praticáveis, com resultados potencialmente alcançáveis e generalizáveis, mesmo que isso, eventualmente, não venha a corresponder ao factual desdobramento de ações no território.

Entendo que o projeto dos circuitos, assim como os demais projetos da OTCA, pode ser entendido como performance. Como espero já ter deixado claro, não quero dizer com isso que eles sempre e invariavelmente deixarão de entregar os resultados que declaram perseguir, mas que o próprio fato de enunciá-los é uma performance que, como tal, produz importantes efeitos, que merecem ser tomados em consideração. Muitos dos projetos executados sob a designação TCA ou OTCA, ao passo que enunciam como seus objetivos propósitos como o “desenvolvimento e implementação de iniciativas e ações regionais para o desenvolvimento sustentável”, declaram ter produzido como resultados finais produtos como o “fortalecimento do diálogo” entre os países membros, o “desenvolvimento de informação”, o “apoio a instituições”, a

“formulação de planos”, e assim por diante, evidenciado a centralidade dos enunciados em atuação⁸⁶.

Não é banal destacar a relativa impalpabilidade dos projetos da OTCA. Ao contrário, colocá-la em evidência realça a importância dos atos discursivos no campo do desenvolvimento. Pensando de forma mais ampla, relaciono-os ao funcionamento das dinâmicas de produção simbólica de políticas internacionais por parte de organismos intergovernamentais. No campo do desenvolvimento, parte dos instrumentos acionados para sua produção e reprodução são seus próprios diagnósticos e prognósticos. Propor uma discussão sobre a produção discursiva estatal e de outros organismos do campo do desenvolvimento não deve ser entendido como uma forma de desviar a atenção do que “realmente importa”, uma vez que é importante compreender a função social de toda essa produção discursiva. Ela não é enunciada no vazio, mas dentro mesmo de um contexto social particular, permeado por assimetrias políticas, produzindo silenciamentos sistemáticos, obliterando não só grupos sociais e atores políticos “de baixo”, mas também ocultando importantes relações de dependência no interior de um sistema mundial (cf. FERGUSON, 2006; MITCHELL, 2006; SILVA, K., 2012).

Vistos a partir de sua *atuação sobre as ideias* de conservação e desenvolvimento, planos, programas e projetos podem ser entendidos como articulações específicas de determinadas concepções a respeito da atuação da administração pública sobre territórios e populações, ou seja, como instrumentos ideológicos de governo. A produção destes artefatos ideológicos não deve ser confundida com as materialidades sobre as quais eles possam vir a ter efeito, embora esteja intimamente relacionada com elas. Assim, não se trata, meramente, de uma oposição entre o “idealizado” e o “real”. A questão realçada aqui é a possibilidade de *definir* a realidade de uma determinada maneira, e o fato de que essa definição chegue a prevalecer como verdade, apesar de não conter, em si, *toda a verdade*.

86 No site da organização é possível acessar informações resumidas sobre alguns de seus projetos, como em <<http://www.otca-oficial.info/projects/details/1>> (acesso em 03 fev. 2018). O projeto dos circuitos não encontra-se entre eles.

A “verdade” que os projetos de turismo da OTCA analisados acionam e atualizam sobre territórios e populações amazônicas está relacionada a certas narrativas e imagens cristalizadas sobre eles, que situam indígenas e outros povos amazônicos como que fixados numa escala necessariamente “local” – em contraponto não só ao “internacional”, mas também ao “nacional” –, mobilizando dualismos, como natureza e cultura, tradicional e moderno, que compõem os esquemas interpretativos sobre a Amazônia predominantes inclusive na academia (ALMEIDA, 2008). No contexto de tais esquemas de entendimento, os turistas, o turismo, os fluxos, *passam* pelas populações, em circuito. A pobreza, que costuma ser enunciada como uma das portas de entrada dos projetos de desenvolvimento, é apenas sutilmente abordada nos discursos voltados ao turismo.

Silvia Rivera Cusicanqui (2010), intelectual indígena boliviana, observa como os assim chamados “etnoturismo” e “ecoturismo”, embora propalados como versões menos degradantes do turismo em contraste com suas formas mais massivas, podem ser também entendidos como fórmulas de um multiculturalismo ornamental e simbólico, produto de uma tecnocracia informada pelas reações e resistências aos ajustes neoliberais, uma vez que põem em jogo a teatralização da condição “originária”, ancorada no passado, e produzem a ideia de populações supostamente incapazes de conduzir seu próprio destino. Tais fórmulas fazem circular estereótipos indígenas do bom selvagem guardião da natureza, há séculos acionados para validar o exercício de poder sobre as populações indígenas. Para a autora, nesse processo, as lutas e demandas da população indígena são convertidas em *ingredientes* de sucessivas reengenharias estatais, capazes de submetê-las à sua vontade neutralizadora. Assim, apresentar esses grupos como produto – através do turismo – ou como beneficiários – através da composição de uma política em determinados termos – *neutraliza* o seu potencial político.

Esses grupos não “são assim”, simplesmente. Estas são apenas algumas das representações produzidas e reproduzidas sobre eles, através de narrativas e imagens que, entre outras coisas, sustentam ações da administração pública no que diz respeito às populações indígenas

amazônicas⁸⁷. Em paralelo aos projetos pensados por uma Coordenação de Assuntos Indígenas que trabalha essencialmente com indígenas em isolamento voluntário, é possível entrever o ideal de indígena que permeia as políticas de turismo da OTCA. O projeto da OTCA ainda inclui, sob a mesma designação - “turismo de base comunitária” - diferentes tipos de iniciativas, com diferentes formatos empresariais e variados arranjos com elites locais e regionais, fazendo parecer homogênea e indiscutivelmente equitativa e benéfica a oferta de serviços turísticos nesses territórios. As imagens mobilizadas no âmbito do turismo não são banais. Por mais trivial que pareça para a “política séria”, o turismo é um dos setores com maior força simbólica na atualidade, o que se reforça pelo seu destaque na economia global. Boa parte disso tem sido operado no registro de uma discursividade tecnicista, que tem nos “projetos” um de seus mais fundamentais dispositivos.

De forma geral, diferentes tipos, escalas e objetivos de intervenção parecem ser enquadráveis no formato “projeto”, embora não se possa dizer que sejam, todas, “a mesma coisa”. Na antropologia, em especial naquelas chamadas antropologia do desenvolvimento e da administração pública, vários autores têm se dedicado a estudar diferentes aspectos do fenômeno da gestão pública através de “projetos”, que envolvem desde empreendimentos em grande escala – os chamados grandes projetos, como a construção de hidroelétricas e barragens, estradas e ferrovias, programas de assistência técnica e modernização agrícola, projetos de colonização, implantação de polos industriais e outras obras de infraestrutura, tais como analisados por Lygia Sigaud (1988), Gustavo Lins Ribeiro (1991), James Ferguson (2006), Andrea Zhouri e Raquel Oliveira (2005), entre outros – até uma profusão de pequenos projetos pensados para aplicação em escala local, definidos como intervenções de cunho “social” ou “cultural”, que funcionam a partir da reorganização de práticas de pequenos grupos de populações (os quais

87 Nesse sentido, destaco a passagem de João Pacheco de Oliveira: “Ser índio não equivale a exemplificar a representação do primitivo, nem preencher as expectativas de observadores externos quanto à manutenção atual de algum costume ou símbolo específico; mas sim a uma demarcação de natureza política, que fundamenta direitos perante o estado e a opinião pública, cujos componentes culturais e emblemas étnicos irão variar de acordo com os diferentes contextos históricos e as distintas tradições culturais priorizadas” (PACHECO DE OLIVEIRA, 2014).

costumam ser definidos de forma generalizada como “comunidades tradicionais”), através da injunção de que se adequem não só às práticas gerenciais dos projetos, mas também às categorias de atividades pautadas pelos editais de financiamento disponíveis (cf. PARESCHI, 2004). Vejo-os, grandes e pequenos projetos, como aspectos mutuamente complementares, sendo bastante significativo que sejam genericamente designados pelo termo “projeto”. Para Kelly Silva (2012), os projetos podem ser entendidos como técnicas sociais privilegiadas dentre as tecnologias através das quais práticas de governo são difundidas em escala global⁸⁸.

Para Ana Carolina Pareschi (2004), antropóloga que analisou um conjunto de situações e processos relacionados a implementação de um dos componentes do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), que financiou “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável” (definido no interior do PPG7 como Subprograma Projetos *Demonstrativos A*, o que considero uma designação bastante significativa), os projetos são formas através das quais as ações do desenvolvimento – como as conduzidas por governos, empresas, agências de desenvolvimento ou organizações não-governamentais – se traduzem e materializam. O termo projeto, segundo a autora, se refere duplamente ao planejamento de ações articuladas em função de algum objetivo específico e a materialização via escrita ou gráfica deste planejamento, definição que condensa de forma sintética a conceituação funcional de “projeto”, tal como amplamente aceita e difundida nos meios da administração pública e da cooperação internacional.

Da centralidade atribuída à forma projeto para as ações do desenvolvimento, emerge o que Pareschi (2004) chamou de projetismo, uma série de exigências relacionadas a aspectos técnicos de planejamento e organização de práticas e procedimentos, que se apresentam em termos de ordenação do tempo e das atividades, do gerenciamento dos recursos, das prestações de contas, dos relatórios de atividades, da logística, das avaliações

88 A autora destaca nesse sentido a importância dos programas de capacity building (o que poderia ser traduzido como programas de fortalecimento institucional), ativados por comunidades epistêmicas cuja práxis afeta as dinâmicas de configuração do estado, e que operam, por exemplo, através da capacitação para elaborar e executar “projetos”. Não fortuitamente, o projeto analisado nesta tese foi executado como componente de um programa de fortalecimento institucional.

e monitoramentos típicos dos projetos, que, quando formulados para *contemplar* populações camponesas e indígenas, mesmo sob o formato de pequenos projetos, *atravessam* o fluxo de sua vida cotidiana.

Os projetos são utilizados como um *formato técnico*, numa perspectiva de tecnicização da vida que opera definindo questões políticas como problemas técnicos, passíveis, portanto, de solução técnica (cf. FERGUSON, 2006; LI, 2007). A linguagem que se convencionou como adequada para ser utilizada em projetos aponta o tempo todo para isso. No bojo dos procedimentos relacionados à composição de projetos, um determinado “problema” é discursivamente produzido e apresentado em conjunto com uma determinada proposta de solução, fazendo a intervenção proposta ser vista como necessária e mesmo inadiável.

Um projeto, embora explicitamente voltado para situações pontuais e relativamente limitadas no espaço e no tempo, contém em si um conjunto de definições muito mais amplo. O formato reúne um determinado conjunto de intervenções sociais declaradas e não declaradas. Atribui-se a razão da existência dos projetos às suas intervenções declaradamente planejadas, expressas em termos que em geral implicam a sua positivação moral. Para serem realizados, os projetos operam também através da produção de outras intervenções, não explicitamente declaradas como parte constituinte deles mesmos, uma vez que são tomadas como pressupostos para sua execução. No entanto, ao analisar os fenômenos de elaboração e execução de projetos, é possível observar como se dão essas operações para além do que chega a ser enunciado, evidenciando o que essas operações envolvem além daquilo que declaram envolver (cf. FERGUSON, 2006). O seu poder de definição, efeito que destaco em minha análise, é um efeito lateral, instrumental, o que não significa que seja não intencional.

O formato projeto pode, portanto, ser entendido dentro de um esquema de ordenação administrativa da natureza e da sociedade, como um instrumento de produção de legibilidades, baseado na ideia central para a administração pública de que a sociedade e a natureza, o tempo e as atividades sociais podem ser *racionalmente ordenadas* de forma a *atingir um fim determinado*, fim este que é pressuposto como válido em si (SCOTT, 1998). Como tal instrumento, projetos representam não toda a realidade atual da sociedade que

retratam, mas apenas o que o observador oficial quer ver. São, assim, esquemas necessariamente parciais e simplificadores. Ao tornar um determinado aspecto da sociedade legível à administração pública por materializá-lo através de um projeto, tal aspecto torna-se, supostamente, manipulável, controlável. Aliado ao poder do estado (entendido aqui em seu exercício não só através dos estados nacionais, mas também através dos organismos transnacionais interestatais, como busco demonstrar com esta tese), permitem que a realidade que retratam seja simbólica e materialmente *refeita*, num esquema de engenharia social que entra em efeito a partir da própria ação de enunciação do projeto, ao operar sobre as ideias a respeito dos territórios e populações e da atuação governamental sobre eles, e não só quando as ações que nomeia são operadas diretamente.

Nesse esquema estabelecido, às distintas composições formadas por agentes estatais e interestatais cabe mesmo a instituição desse universo de projetos possíveis, bem como a coordenação da execução, o financiamento e a decisão sobre os projetos, grandes e pequenos. No contraste, à sociedade, definida como “população”, entendida ora como beneficiária ora como impactada dos grandes projetos, cabem os ditos “pequenos” projetos, no registro dos quais são vistos como “parceiros” “executores”, e, em alguns casos, “planejadores”. Não é que não existam projetos e propósitos sociais de grande envergadura empreendidos por parte dessas populações, mas eles são sistematicamente dissuadidos como possibilidade, através da produção de uma espécie de impossibilidade jurídica e burocrática criada e amplamente reproduzida, baseada na ideia de que existe um único quadro hierárquico possível de projetos, assim como determinados tipos de propósitos sociais que podem ser executados “de baixo”, enquanto outros são entendidos como necessariamente executados “de cima”. Ademais, os “pequenos” projetos são levados a cabo como se não requeressem pactuações políticas, enquanto os “grandes” projetos são objeto de pactos cerimoniais, celebrados como excepcionalidades, com a presença de grandes autoridades da administração pública. Esse é o modelo padrão do planejamento social, ou seja, de como pensar, definir e executar os rumos da sociedade. Assim, temos um esquema ideológico de engenharia social que define, no contexto mesmo da existência humana, quem são os engenheiros e quem são os objetos da engenharia.

Vejo a produção de projetos em diferentes níveis como uma forma de hierarquizar as questões e os atores a elas relacionados, definindo esferas e níveis de decisão possíveis para os distintos atores⁸⁹. Tal classificação de escalas e assuntos, baseada numa espécie de divisão social do tratamento das questões “técnicas”, tem o efeito perverso não só de pautar as questões que podem ser adereçadas pelos movimentos, mas de definir que nível de intervenção pode ser pautado e por quem. Entendo que isto pode ser visto como um tipo de lógica ou inteligibilidade sendo posto em prática através da ativação de gramáticas, categorias, códigos de comunicação e comportamento (cf. SILVA, K., 2012; FERGUSON, 2006), que faz crer que *todo mundo* pode estar envolvido na elaboração, proposição, execução, avaliação de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento, que *todo mundo pode ser incluído*, mas a aclamada “inserção” é operada de formas muito diferentes para cada grupo social. Para analisá-la como tal é preciso romper com a ideia de que essa gramática padronizada reflete uma única linha possível, um consenso geral, uma aparente homogeneidade de procedimentos aplicáveis a toda sorte de lugar, tal como proposto por Laura Nader (1994) ao examinar os processos de constituição e os efeitos da aplicação de uma harmonia coerciva.

Entendo que um projeto de cooperação, ao ser enunciado como possibilidade por um organismo como a OTCA, reproduz os efeitos de abrangência e verticalidade do estado. Neste sentido, identifico o projeto de criação de circuitos turísticos como um expediente desta tarefa, uma vez que este conjuga a ideia de estado espacial e escalar, performando a imagem de um organismo interestatal que está acima e abarca – além dos próprios países, mas através deles – as localidades, regiões e comunidades, enunciando seu poder sobre territórios não necessariamente contíguos, ou conectados em termos culturais, políticos e econômicos (cf. FERGUSON; GUPTA, 2002). A existência da personalidade OTCA encena a verticalidade do estado “para

89 Ao analisar o papel das instituições interestatais de cooperação para o desenvolvimento nas políticas indigenistas na América Latina, Verdum (2006, p. 82) chama a atenção, por exemplo, para o fato de que o Banco Mundial é um dos principais promotores da ideia de capital social no contexto das chamadas políticas de etnodesenvolvimento, destacando uma de suas iniciativas que, no início dos anos 1990, deu início a atividades de treinamento e capacitação de pessoal indígena para elaboração de projetos de desenvolvimento *considerados adequados* às suas capacidades.

cima”, enquanto a proposição de um projeto de desenvolvimento que declara enfocar o nível local encena a verticalidade do Estado “para baixo”, produzindo a imagem de capilaridade do poder do estado ao enunciar o seu (dos países, através da coordenação da OTCA) domínio – ainda que gerencial – sobre lugares e populações específicas. Os enunciados do projeto dos circuitos, não obstante, afirmam o poder do estado apenas de maneira indireta, quase sutil. Isto só se torna possível porque o exercício desse poder é, já, um pressuposto, concatenado através de sucessivas camadas de institucionalidade, das quais a OTCA é produto e componente.

As considerações às quais chego ao completar esta primeira rodada de questionamentos e explanações conduzem a outra ordem de questões, que exploro na segunda parte da tese: como a OTCA chega a ser concebida e nomeada como um agente autorizado a agir, com autoridade, sobre o que se define como “territórios amazônicos”? Por que os seus enunciados oficiais de preocupação com a preservação ambiental parecem estar em contradição com o que é realizado pelos seus países membros sobre o território? Por que a OTCA continua existindo apesar desta aparente contradição, que a faz ser considerada em certos meios como inefetiva e inoperante? E, acima de tudo, por que a Amazônia tem sido tratada como um objeto da cooperação internacional e pactuada como uma questão de diplomacia? Para responder tais questões, exploro o histórico da Organização, remetendo ao momento de assinatura do Tratado, a partir do qual se procedeu à sua criação.

SEGUNDA PARTE

A Amazônia como uma questão de diplomacia

3 A CONCEPÇÃO DO TCA E DA OTCA

Como explorei no Capítulo 1, a OTCA se apresenta na atualidade como uma autoridade no que diz respeito à definição e execução de uma agenda internacional de proteção ambiental e desenvolvimento para a Amazônia. Originada como desdobramento do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado nos anos 1970, ambos têm sido entendidos como instrumentos da política ambiental para região. Desde os anos 1990, antes mesmo da criação da Organização, atuações desempenhadas em correspondência a projetos de cunho técnico e estratégico passaram a ser anunciadas sob a rubrica do TCA. Não obstante, as análises avaliativas produzidas nesse sentido os têm situado, em grande medida, como *pouco efetivos*, o que coloquei em perspectiva no capítulo anterior ao analisar alguns de seus procedimentos operacionais, realçando os efeitos performativos de seus enunciados.

No intuito de compreender as contradições que se apresentam à análise destes particulares instrumentos políticos, TCA e OTCA, aqui entendidos como dispositivos de governo, voltei-me ao exame dos processos que resultaram em sua criação. Busquei explorar as situações definidas como marcos em sua própria narrativa institucional, cujas referências são acionadas e, portanto, produzidas em sua significância no interior do próprio campo que investigo. Para tanto, baseei-me fundamentalmente no exame de documentos estatais de caráter público e sigiloso e em fontes secundárias, como as análises produzidas por especialistas internos e externos às iniciativas, situando-as no interior de um quadro político mais amplo.

Neste capítulo, busco compreender os procedimentos através dos quais um acordo político e uma certa personalidade “acima” do estado chegam a ser concebidos como parte da atuação estatal na esfera internacional, vindo a constituírem-se como renovadas plataformas de ação, particularmente através de atos de enunciação. Primeiramente, descrevo negociações e procedimentos envolvidos na concepção do TCA, analisando seus efeitos e implicações, para

depois examinar aqueles envolvidos no desdobramento do Tratado em Organização. Busco, ainda, evidenciar as materialidades que performam essa transfiguração, quais sejam, sede física, um corpo de funcionários e os próprios documentos produzidos como parte de sua atuação.

3.1 A composição de um tratado internacional

Em 3 de julho de 1978, altos representantes diplomáticos de oito países da América do Sul se reuniram em Brasília para assinar o Tratado de Cooperação Amazônica. A cerimônia solene de assinatura do Tratado aconteceu no Palácio do Planalto, sede do Poder Executivo Federal brasileiro, onde está localizado o Gabinete Presidencial. Conforme publicação do Ministério das Relações Exteriores brasileiro especialmente dedicada ao registro dos atos públicos relacionados à assinatura do TCA, participaram da cerimônia oficial de assinatura os chanceleres⁹⁰ dos oito países amazônicos, bem como os demais integrantes de suas delegações, além de outros ministros de estado, governadores, senadores e deputados brasileiros. Na ocasião discursaram o presidente brasileiro, General Ernesto Geisel, e o chanceler venezuelano Simón Alberto Consalvi (BRASIL, 1979).

Outras solenidades se seguiram a esta principal, das quais participaram os mesmos convidados da cerimônia de assinatura. Na mesma data, o governo brasileiro ofereceu um banquete aos chanceleres dos países signatários. Discursaram na ocasião o chanceler brasileiro Antônio F. Azeredo da Silveira, e o vice-presidente e ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Indalécio Aguirre. No dia seguinte, 4 de julho, foi realizada uma cerimônia de Condecoração dos Chanceleres dos Países Amazônicos, ocasião em que estes foram condecorados pelo governo brasileiro, recebendo a insígnia da Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul e da Ordem de Rio Branco⁹¹.

90 No Brasil e em outros países da América do Sul, dentre eles os signatários do TCA, o termo chanceler é utilizado em referência aos ministros de Relações Exteriores, autoridade máxima dos ministérios das Relações Exteriores.

91 Segundo o Regulamento da Ordem de Rio Branco, "A Ordem de Rio Branco, instituída pelo Decreto nº 51.697, de 05 de fevereiro de 1963, com o fim de galardoar as pessoas físicas, jurídicas, corporações militares ou instituições civis, nacionais ou estrangeiras que, pelos seus serviços ou méritos excepcionais, se tenham tornado merecedoras dessa distinção, é

Discursaram o ministro brasileiro Azeredo da Silveira, que ressaltou os feitos dos demais chanceleres para a aproximação bilateral e multilateral entre os países implicados, bem como suas qualidades pessoais e diplomáticas, e o ministro das Relações Exteriores e Culto da Bolívia, General Oscar Adriazola Valda. À cerimônia de condecoração, seguiu-se novo banquete, desta vez oferecido pelos chanceleres dos países amazônicos, ocasião em que discursaram o primeiro-ministro e ministro para Assuntos Gerais e Estrangeiros do Suriname, Henck Arron; o ministro de Assuntos Exteriores do Equador, José Ayala Lasso; o ministro de Negócios Exteriores da Guiana, Rashleigh Esmond Jackson; o ministro das Relações Exteriores do Peru, José da la Puente Radbill; e, em agradecimento, o ministro brasileiro Azeredo da Silveira (BRASIL, 1979).

O ato de assinatura do TCA marca o início da história da OTCA. É conveniente dispor deste ato como ponto de partida para a análise, já que se trata de um marco aceito como tal no interior do próprio universo estudado, além de permitir operar uma delimitação temporal específica do objeto. No entanto, cabe lembrar que trato aqui a assinatura de um tratado e a criação de uma organização internacional como processos distintos de uma determinada ordem política, e não como desdobramentos “naturais” dessa ordem. Assim, ao me deter sobre o TCA, estabeleço as bases para pensar continuidades e rupturas entre estes dois instrumentos, bem como entre os momentos políticos em que foram concebidos como possibilidade.

O TCA é a formalização, por escrito, de um acordo internacional multilateral, uma modalidade de convenção estabelecida entre o que se considera como múltiplas partes de um todo reconhecido como a “comunidade internacional”. É importante dizer que, embora se trate de um acordo *que se entende* como tendo sido acordado tão somente entre as partes explicitamente citadas no texto do Tratado, ou seja, entre os oito países membros signatários, está implícita a aquiescência de toda a comunidade internacional, de quem a aceitação dos termos do acordo é fundamental para que ele seja considerado válido e, portanto, para que seja reconhecida a sua vigência. O seu formato

jurídico é o de um “tratado”, “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”, definido segundo a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, elaborada pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas em 1969 – uma espécie de instrumento metalinguístico deste sistema sintático – da qual o Brasil é subscritor (BRASIL, 2009). Conforme o Artigo 6 da Convenção, “todo Estado tem capacidade para concluir tratados”.

O texto final do TCA foi estruturado em torno da enunciação de objetivos de desenvolvimento e integração às respectivas economias nacionais de porções específicas de seus territórios, identificadas como “territórios amazônicos”⁹². Ao fazê-lo, produz como efeito a reafirmação do poder do estado nacional sobre territórios no interior de fronteiras histórica e politicamente estabelecidas. O Tratado reconhece a existência de preceitos internacionalmente convencionados de conservação ambiental e estabelece o compromisso formal de não os contrariar, demarcando, contudo, a prevalência dos assim denominados interesses nacionais na utilização e coordenação do uso dos recursos existentes no território. Como meio para alcançar os objetivos declarados, o TCA prevê a ação conjunta dos países amazônicos, mas, afirma, sobretudo, a soberania de cada país na conquista desses objetivos.

Em seu artigo XXVIII, o Tratado assinado determinava que o acordo entraria em vigor trinta dias depois de depositado o último instrumento de ratificação. Conforme a já citada Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (BRASIL, 2009), os instrumentos de ratificação são documentos que estabelecem o consentimento de um estado em obrigar-se por um tratado, confirmando a aprovação legislativa do acordo internacional por parte dos países signatários (artigo 16). Assim, o acordo passou a vigorar dois anos após os rituais acima descritos, depois que todos os países signatários realizaram o depósito dos instrumentos de ratificação junto ao governo brasileiro, que,

92 “O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma” (1980, TRATADO..., 2017, Art. 2).

conforme o artigo mencionado no início deste parágrafo, foi designado como seu depositário.

É possível observar que a produção do TCA foi fruto de um processo de negociação que não se esgota com a sua assinatura, e abarca um emaranhado sobreposto de motivações que, embora possam parecer contraditórias, não eliminam umas às outras. Pelo contrário, compõem as dinâmicas de poder no interior de um processo político mais amplo que se materializa em determinados momentos e sob formas específicas, como é o caso do TCA, e, posteriormente, da OTCA. Partindo do exame de um conjunto de documentos e publicações, abordo o TCA a partir de suas prescrições, ou seja, examinando o que ele intenta definir, determinar, limitar, formular, estipular através de seus enunciados, analisando também os contextos particulares dentro dos quais estes enunciados foram produzidos, bem como os seus limites.

Como já explicitiei no primeiro capítulo, tomo o ato de enunciar *como uma forma específica de agir* sobre um território visto como estratégico, demarcando o agente que possui o legítimo poder sobre ele – o estado nacional soberano –, e operando a designação das pautas da sua governabilidade. É curioso pensar as suas estipulações em paralelo com o campo de relações em que isso se opera, do qual o TCA pode ser entendido como produto e recurso, a esfera internacional, que possui sujeitos, procedimentos e características específicas. Através do TCA, os países membros são definidos como agentes soberanos no tratamento de certas questões no interior de suas fronteiras, ao mesmo tempo em que são definidos como agentes capazes de estabelecer negociações internacionais. Ao analisar o seu processo de discussão e assinatura, é possível vislumbrar as questões que estavam em jogo em sua negociação, além de perceber como o TCA pode ser situado como um elemento de construção e fundação de uma determinada narrativa sobre tais questões, e como isso se articula com outros importantes modos de operar do estado.

Os documentos relativos ao TCA, bem como algumas análises produzidas sobre ele, situam seu processo de criação como parte de uma movimentação, entre as décadas de 1960 e 1970, na América Latina, de uma série de iniciativas de integração regional (ANTIQUERA, 2006; GADELHA, H., 2010). Há registros de que menções à necessidade de cooperação mais

sistemática entre os países que compõem a Amazônia já vinham sendo feitas em situações diplomáticas pelo menos uma década antes (ANTIQUERA, 2006). Contudo, se o TCA pode ser situado no contexto desta movimentação, é importante compreender que, embora enunciando coisas aparentemente semelhantes – a integração regional – no registro da linguagem do direito internacional, as diversas iniciativas estabelecidas neste momento apresentavam diferentes propostas de relações políticas e econômicas entre os países e vieram a ter distintos desdobramentos.

A *enuniação do tema central voltado à conservação ambiental* tem sido considerada uma das principais diferenças entre o TCA e as demais iniciativas de integração regional latino-americanas, que possuíam explicitados o seu caráter comercial ou econômico ou que tratavam de outros assuntos específicos, como a utilização de águas internacionais, negociada através do Tratado da Bacia do Prata, também referido como parâmetro de comparação em relação ao TCA no contexto de seu próprio processo de pactuação (AZEREDO DA SILVEIRA, 1976). A ativação de uma retórica ambiental é um dado significativo do TCA. Para Román (1998, pp. 6-7), o TCA é considerado um precursor mundial do tipo de instituição que estabelece – um acordo multilateral com declarada finalidade preservacionista, ilustrando a emergência de uma racionalidade específica em um determinado momento histórico e político, quando apenas começavam a surgir as definições da cooperação internacional para a preservação ambiental. A cooperação para a preservação é um dos principais enfoques das análises sobre o TCA que procuram avaliar a efetividade de suas ações neste sentido (ver, por exemplo, a coletânea organizada por Silva, R., 2013), baseadas na própria definição do Tratado, que afirma ser este um de seus temas centrais.

Outras análises, por sua vez, em um posicionamento mais cético quanto aos seus objetivos preservacionistas, pensam o TCA como instrumento a serviço da política externa, especialmente da brasileira, pensando a efetividade das suas ações para a consecução de objetivos políticos e econômicos nacionais (WARE, 1980; ANTIQUERA, 2006; MERCADO-JARRÍN, 1978). Para esses autores, o Tratado é entendido como uma tentativa evidente de expansão brasileira, ao mesmo tempo que também acabou representando um

refreamento desta expansão por parte dos demais países, ao aceitarem dialogar e impor suas condições para a associação.

3.1.1 A produção de objetivos nacionais e internacionais para a defesa da Amazônia

Nos documentos do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, o primeiro registro da ideia de uma aproximação política que veio a resultar no TCA⁹³ data de março de 1976, em documento informativo marcado como secreto⁹⁴ enviado pelo ministro Azeredo da Silveira para o presidente da República, sob o título “Institucionalização do Processo Político Regional Amazônico” (AZEREDO DA SILVEIRA, 1976, pp. 21-27). Trata-se de um registro relevante dentro do conjunto (de um total de 33 documentos, que somam 188 folhas), pois são explicitados objetivos do governo brasileiro que poderiam ser atingidos com a proposta. Esses objetivos também constam (com texto semelhante, porém possivelmente reduzido em sua versão final⁹⁵) em

93 O TCA não recebeu esse nome inicialmente, tendo sido referido em vários documentos e situações como “Pacto Amazônico”, “Tratado da Bacia Amazônica”, “Tratado para o desenvolvimento da bacia amazônica e defesa de seus recursos naturais”, ou “Institucionalização do Processo Político Amazônico”. A primeira versão do texto, alterada após processo de debate entre os países implicados, era intitulada “Projeto de Tratado da região Amazônica”.

94 João Pacheco de Oliveira (1990, pp.18) discorre sobre a prática de administrar sob sigilo, citando as determinações do Decreto 79.099/77, do governo federal brasileiro, que classifica os documentos oficiais em “‘ultrassegretos’ (que podem ser manuscritos, pois não passam sequer por datilógrafos), ‘secretos’, ‘confidenciais’ ou ‘reservados’, a todos esses só sendo permitido o acesso a quem tenha sido concedida credencial de segurança por necessidade específica de conhecer o problema”. O autor também descreve estratégias de apagamento de medidas administrativas para mantê-las fora do escrutínio público. Embora o documento a que faço referência nesta passagem específica seja de março de 1976, data anterior à legislação citada por Oliveira, é importante indicar suas determinações, pois, além de entender que o decreto apenas oficializa uma prática possivelmente já instituída, outros documentos consultados, muitos deles marcados como “secreto” ou “confidencial”, possuem data posterior à sua publicação, estando, portanto, sob sua vigência. A norma de 1977 foi revogada pelo decreto nº 2.134, de 1997, e, atualmente, encontra-se em vigor a lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), de 18 de novembro de 2011. Discuto as categorias da legislação vigente na nota 26, página 45 desta tese.

95 O documento digitalizado depositado no acervo do CPDOC, onde o consultei, contém rabiscos, grifos, cortes e anotações feitas manualmente, a partir dos quais é possível presumir não ter sido apresentado em sua integralidade. Entre as alterações, por exemplo, está a substituição de referências ao Brasil por expressões de alusão à região como um todo, nas passagens em que são descritas as vantagens econômicas do tratado. Também foram riscadas referências mais explícitas a interesses de liderança brasileira e “possibilidades de ressentimento” dos outros países pela situação de destaque que o Brasil vinha alcançado na economia e nas relações internacionais.

documento informativo produzido para apreciação do Congresso brasileiro, preparado pelo ministro um ano depois, após solicitação de esclarecimento⁹⁶ encaminhada ao Ministério em abril de 1977 (AZEREDO DA SILVEIRA, 1979, p.78 a 88). Vistos em conjunto, o encadeamento de objetivos aponta para percepções e projeções do governo brasileiro sobre a ordem política, econômica e moral vigente nas relações internacionais à época.

Ao me deter sobre os objetivos destacados neste documento, entendo, contudo, que não é possível resumir a análise do TCA ao desvendamento das intencionalidades explícita ou implicitamente presentes nas propostas, embora seja importante conhecê-las nas formas como elas chegavam a ser oficialmente enunciadas para refletir sobre a produção de objetivos nacionais e internacionais que justificam medidas diplomáticas de defesa da Amazônia. Neste sentido, sigo uma perspectiva foucaultiana, perguntando-me não de onde vem a utilidade de um determinado dispositivo, mas como ele veio a se tornar politicamente útil (FOUCAULT, 1999). Examinar as intenções relacionadas ao TCA expressas em conjunto permitiu perceber que os debates públicos sobre o direito ao desenvolvimento e sobre o seu equilíbrio com a preservação ambiental representaram, ao menos nesse caso, menos fonte de interesse em si do que algo possível de ser enunciado legitimamente para a consecução de objetivos bem diferentes, o que é, de certa forma, confirmado no exame dos textos e do aparato operacional do acordo.

É curioso perceber, não só nesse documento, *mas em todo o processo de negociação*, como veremos mais adiante, o lugar secundário dedicado às discussões voltadas aos objetivos de cunho preservacionista – embora, como já falei, o TCA seja visto como uma espécie de acordo ambiental –, ao passo que sobressaem discussões políticas e enunciados sobre desenvolvimento. No final dos anos 1970, “desenvolvimento” já era uma noção com grande força política, e, dentre as muitas possibilidades de polissemia que chegava a abarcar, havia adquirido para as nações latino-americanas significados

96 O conjunto de documentos de Azeredo da Silveira contém transcrições de discursos feitos pelos senadores Luiz Vianna Filho (ARENA, Bahia) e Evandro Carreira (MDB, Amazonas) e pelo deputado federal Rafael Faraco (ARENA, Amazonas) no âmbito do Congresso Nacional e da Câmara Legislativa Federal, com críticas e questionamentos acerca da iniciativa do MRE de propor, sem consulta ao legislativo, um processo de integração amazônica. O que esses discursos registram de mais relevante é o desconhecimento da proposta, efetivada no contexto de uma ditadura militar, por parte de importantes setores do governo brasileiro.

particulares e progressistas após a elaboração da teoria da dependência (FURTADO, 1975). Para o governo militar brasileiro da época, foi conveniente conjugar os contornos emancipatórios dessa noção com os rudimentos de uma ideologia específica de governo, desenvolvimentista, materializada nos chamados planos nacionais de desenvolvimento e nos seus desdobramentos no território. Apenas começava a surgir nesse momento, como categoria política⁹⁷, o “meio ambiente”. Sua eleição para conferir identidade a um acordo político de governo sobre territórios amazônicos refletia o fato de que estes territórios começavam a ser abordados no registro dessa categoria por outros agentes políticos com destacada importância na comunidade internacional, igualmente interessados em sua governabilidade. Nesse sentido, é possível observar o processo através do qual o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente são construídos como aspirações morais dos países do mundo inteiro, especialmente os desenvolvidos, bem como de alguns organismos interestatais, como a ONU.

Sintetizo os vários objetivos elencados no documento preparado pelo ministro Azeredo da Silveira (1976) em três pontos principais: fortalecimento das relações políticas do Brasil com os países do continente sul-americano; reforço à soberania e à segurança nacional contra possíveis ameaças de ingerência internacional sobre a região amazônica e vantagens econômicas. No que diz respeito ao fortalecimento das relações políticas do Brasil com o restante da América do Sul, Silveira registra a visão de que a iniciativa poderia representar uma possibilidade de liderança geopolítica brasileira e de reforço político de posições já adotadas pelo Brasil no continente⁹⁸, além de uma espécie de resposta brasileira à criação do Grupo Andino⁹⁹, que, parafraseando

97 Sobre a emergência da questão ambiental como uma fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos, ver a coletânea organizada por Leite Lopes et al (2004).

98 No conjunto de documentos é ressaltada a questão dos recursos hídricos, o que vinha gerando conflitos com a Argentina no âmbito do Tratado da Bacia do Prata. Para Silveira, a mera apresentação de uma proposta corroborando as posições brasileiras no caso da Bacia do Prata seria um ato estratégico, pois demonstraria, em arena internacional, coerência de posicionamento por parte do governo brasileiro, a despeito da adesão ou não dos demais países amazônicos.

99 O Pacto Andino ou Acordo de Cartagena foi assinado em 1969 pela Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru; a Venezuela aderiu ao Pacto em 1973. Era um acordo econômico, que previa eliminação de barreiras tarifárias, aprovação de uma tarifa externa comum, a elaboração e execução de programas de desenvolvimento industrial e agropecuário e de

o ministro, poderia causar dificuldades à expansão do comércio e à penetração econômica brasileira na região. As considerações sobre o Pacto Andino registradas nesse documento se restringem às suas implicações em termos de limitações econômicas para o Brasil, o que distancia a questão de seu caráter político-ideológico. No entanto, um editorial do jornal O Estado de São Paulo¹⁰⁰ de janeiro de 1971 deixa entrevê-la:

O Pacto Andino, originalmente um tratado de mercado comum sub-regional, está recebendo uma conotação ideológica, podendo, portanto, intensificar perigosamente a guerra fria na América Latina. A progressiva comunização da Bolívia e a crescente insegurança no Uruguai são novas ameaças diante das quais a diplomacia brasileira terá de se mobilizar (O ESTADO... apud SCHILLING, 1981).

É curioso notar nessa passagem, além da produção do terror associada ao comunismo, que a neutralização de iniciativas “ideológicas” fosse atribuída ao campo da diplomacia, mesmo em um contexto de governo militar, o que remete à discussão de Foucault (2008) de que a diplomacia não é alternativa à guerra, mas um instrumento paralelo, ambos concebidos em conjunto no processo de invenção da razão do estado como um dispositivo tecnológico diplomático-militar, como meio de garantir a conciliação dos interesses particulares de cada estado, em um equilíbrio de poderes mantido pela guerra, pela possibilidade de guerra ou pela ameaça de guerra. O aprimoramento do aparato diplomático produz a ideia de que o uso da força para garantir o poder do estado é um modo de operar obsoleto, quando, na verdade, eles são mutuamente complementares.

No documento, o ministro menciona ainda que a proposta, partindo do governo brasileiro, poderia eliminar “potencialidades de ressentimento” em relação ao Brasil por parte dos demais países (AZEREDO DA SILVEIRA, 1976). A menção a “áreas de ressentimento” merece destaque porque se refere a elaboração de finalidades estratégicas no registro das emoções, algo que também pode ser destacado da ideia de “cobiça” internacional, como indicarei mais adiante, o que é interessante para colocar em perspectiva a

integração física, além de afirmar conferir tratamento diferenciado para a Bolívia e o Equador, países economicamente mais fracos do grupo (GOLDBAUM; LUCCAS, 2012).

100 Sobre a relação entre imprensa e poder, com ênfase na ditadura militar brasileira, ver Beatriz Kushnir (KUSHNIR, 2007).

figura mitificada de um estado racional. Em sua exposição, Silveira diz que era preciso, portanto, encontrar fórmulas que pudessem compensar ou neutralizar os possíveis ressentimentos. Em seu entendimento, uma proposta de cooperação regional poderia ser apresentada “como *mais uma contribuição do Brasil* aos esforços que se vêm realizando, em benefício comum, para acelerar o processo de integração física e complementação econômica do continente como um todo” (AZEREDO DA SILVEIRA, 1976, grifos meus). Menciona como *positivo*, nesse sentido, o fato de os territórios amazônicos brasileiros ainda serem “substancialmente subdesenvolvidos”, possuindo problemas bastante semelhantes aos territórios amazônicos dos países vizinhos, e a “disposição brasileira” de oferecer a eles “sua cooperação e maior experiência em programas integrados de desenvolvimento regional, bem como em tecnologia tropical”.

Por essas passagens, é possível ver, por um lado, o projeto civilizatório desenhado para a região amazônica, que se institucionalizaria internacionalmente através do TCA, e, por outro, a aposta, baseada em um destaque visto como natural e inevitável, no protagonismo brasileiro, não só no processo de proposição do acordo, mas também em seus futuros desdobramentos. O “merecimento” desse lugar de liderança é reclamado tanto pela construção de uma ideia de semelhança e proximidade – territórios amazônicos submetidos à mesma ordem de problemas – quanto por diferença – o Brasil apresentaria mais condições políticas e econômicas de liderar o grupo.

As desconfianças dos outros países acerca das “ambições” brasileiras, registradas, por exemplo, em um artigo publicado logo após a assinatura do TCA pelo general peruano Mercado-Jarrín¹⁰¹ (1978), encontravam amparo em

101 O General Mercado-Jarrín exerceu no governo peruano o cargo de ministro de Relações Exteriores entre 1968 e 1971, e de primeiro-ministro e ministro de Guerra entre 1973 e 1975, aposentando-se ao final deste último mandato. Sua atuação no governo peruano, portanto, se deu no período de uma ditadura militar autoproclamada de esquerda, quando foi realizada uma série de reformas estruturais, às quais eram oficialmente atribuídos contornos de maior participação popular e justiça social (JAquette, 1986). Quando da publicação do artigo – em que o general expressa muitas críticas ao expansionismo brasileiro, apesar de demonstrar visão semelhante a respeito do desenvolvimento da Amazônia, como exponho mais adiante –, o Peru estava sob o governo do General Francisco Morales Bermúdez, que assumiu a presidência de 1975 a 1980 através de um golpe, modificou e atenuou medidas do período anterior, exercendo um mandato considerado mais conservador. A pesquisadora Jane Jaquette (1986) considera que, das transformações operadas ao longo da ditadura militar peruana, a

dados concretos. A Amazônia brasileira, sob o regime militar desde 1964, havia sido transformada em uma importante fronteira de expansão capitalista. Sob o lema “integrar para não entregar”, um discurso levado a público de maneira uniforme (LEIRNER, 1995), somavam-se interesses econômicos e políticos: a integração econômica e física da região serviria como suporte para o reforço da soberania nacional – um conceito que adquire contornos particulares no contexto de uma ditadura militar –, além de possibilitar a projeção de investimentos brasileiros, públicos e privados, nos países vizinhos.

A atuação governamental brasileira no período que antecedeu e sucedeu a assinatura do TCA envolveu a execução de grandes obras de infraestrutura na região amazônica brasileira, como a rodovia Transamazônica e a usina de Tucuruí, incentivos a imensos projetos agropecuários através da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), além de vigorosos projetos de colonização e assentamento, numa perspectiva de aceleração da economia a partir de megaprojetos de desenvolvimento, sob forte liderança estatal. As consequências desses projetos¹⁰², que têm suas raízes na década de 1970, se estendem até hoje e suas ações expressam, em geral, os interesses de polos hegemônicos da economia brasileira e suas articulações com organismos internacionais de financiamento (Pacheco de Oliveira, 1990).

Para Francisco de Oliveira (1994), o processo remete à ideia de uma “reconquista”, uma renovada investida sobre a região motivada por interesses externos a ela. O autor, aludindo ao processo de conquista colonial, destaca, contudo, que parte dos agentes desta nova conquista são os próprios governos nacionais centralizados. Isto quer dizer que os conflitos que punham em risco tanto a preservação da floresta quanto os povos indígenas e tradicionais não envolviam somente grupos de interesse internacionais, mas setores do próprio governo federal brasileiro. Reflito sobre isso no último capítulo da tese,

principal foi a ampliação e o fortalecimento do poder do estado. A revista *Nueva Sociedad*, em que o mencionado artigo de Mercado-Jarrín foi publicado, foi fundada em 1972 e vem sendo publicada até hoje, tendo se tornado uma revista de ciências sociais de grande referência na América Latina, com rede de distribuição de alcance regional desde a sua fundação.

102 Cabe destacar que há uma vasta produção antropológica inspirada pelas questões geradas pelas intervenções do regime militar, em grande medida justificadas em nome do “desenvolvimento”, sobre segmentos sociais tradicionalmente estudados pela disciplina (cf. TEIXEIRA; SOUZA LIMA, 2010).

explorando a relação entre os sucessivos processos de conquista investidos sobre a região e os atos de enunciação de poder sobre ela.

O movimento de expansão promovido pelo governo brasileiro, que submetia grandes porções da floresta amazônica ao “desenvolvimento”, é o que, em grande parte, provocou intensa pressão internacional sobre a dimensão ambiental da questão amazônica¹⁰³, num momento em que a conservação ambiental emergia como questão no cenário internacional. Nesse momento específico em que o movimento ambientalista internacional se constituía e ganhava força difundindo a noção de que os recursos naturais não eram inesgotáveis, a síntese predominante é de uma Amazônia que comporta em si a chave para solução dos problemas ambientais globais. A assinatura do TCA é vista como medida destinada a responder tais pressões, enunciando-se como instrumento de resolução dos conflitos internacionalmente denunciados. Não é prosaico, portanto, que o processo que deu origem ao TCA tenha sido liderado pelo governo brasileiro, uma vez que, abrangendo a maior parte da floresta amazônica em seu território, era também o que mais consentia e mesmo promovia sua exploração, algo que fazia (e continua fazendo) da região palco de situações de intenso conflito social e ambiental.

Algumas situações emblemáticas servem para situar o entendimento de que o Brasil *precisava* de uma saída diplomática para a questão amazônica. Nos anos 1970, o país se viu envolvido no que foi nomeado por uma jornalista d'O Estado de São Paulo como “uma das mais desconfortáveis situações diplomáticas de sua história” (PEREIRA, 1991). A matéria relata a polêmica causada em 1972 por um pronunciamento do ministro do Planejamento do governo Médici, João Paulo dos Reis Velloso, em que este defendia projetos de desenvolvimento sob coordenação estatal com intenso potencial de degradação ambiental, apenas quatro meses antes da realização da Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, ou Conferência de Estocolmo¹⁰⁴. O jornal atribui ao pronunciamento do ministro as dificuldades

103 Sobre trajetórias de mobilização social na região e modalidades de resistência, ver a coletânea organizada por Paula Lacerda (2014), em especial os capítulos assinados por Souza (2014), sobre o Movimento Pela Sobrevivência na Transamazônica – MPST, e Andrade (2014), que discute o projeto de criação da base militar de Alcântara.

104 Referindo-se a uma reportagem publicada em 1972 pelo The New York Times (NOVITZKI, 1972), a matéria d'O Estado de São Paulo fala de “boatos”, desmentidos pelo ministro, de que

enfrentadas pela delegação diplomática brasileira para convencer as demais delegações participantes da Conferência de Estocolmo de que também era a favor do controle mundial da poluição¹⁰⁵. Não por acaso, o próprio TCA é situado com relação às disposições da Conferência em alguns de seus documentos. Na antiga página da OTCA, que ainda se encontra disponível online, lê-se no texto de apresentação do TCA:

a preservação do meio ambiente até a década de 1970 não passava de um mero compromisso à luz da Declaração de Estocolmo de 1972, que considerava a proteção do meio ambiente como uma das futuras prioridades da humanidade¹⁰⁶ (OTCA, 2017, tradução minha).

É curioso perceber a atribuição de significado pejorativo ao termo “compromisso” no âmbito do próprio TCA, em referência a um contexto de negociações e enunciações em muitos sentidos análogo ao do TCA. De toda forma, o TCA é considerado um legatário da Declaração de Estocolmo; no entanto, mais que um desdobramento regional das estipulações da Conferência, relação que poderia ser inferida pela mobilização de termos iguais ou equivalentes para definir suas questões motivadoras, o TCA é concebido como um instrumento de sua interpelação.

Dentre as vantagens do TCA enumeradas e detalhadas por Azeredo da Silveira (1976), destaca-se uma extensa listagem de vantagens econômicas, relacionadas, por exemplo, à projeção de empresas brasileiras nos países vizinhos: “maior probabilidade de que os esforços brasileiros em determinados setores economicamente estratégicos (transportes, comunicações, energia)

ele teria feito afirmações como “quanto maior a poluição, maior o progresso”, ou sugerido que “o Brasil poderia se beneficiar economicamente importando a poluição dos países desenvolvidos” (PEREIRA, 1991, p. 19).

105 De acordo com a declaração de Estocolmo, a maioria dos problemas ambientais, nos países em desenvolvimento, está motivada pelo subdesenvolvimento (item 4); a melhor maneira de sanar estes e outros tipos problemas (decorrentes, por exemplo, de desastres naturais), seria o desenvolvimento acelerado, “mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer” (Princípio 9), sendo indispensável para tanto a colaboração entre as nações (item 7). Assim, fica estabelecido que as políticas ambientais não devem restringir o potencial de crescimento atual ou futuro (Princípio 11); que os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental (princípio 21); e a necessidade de refletir sobre a aplicabilidade de normas que, embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento (princípio 23) (referir declaração).

106 <http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca#>

venham a ter contrapartida válida por parte dos países vizinhos”, trazendo ganhos para “a rentabilidade dos investimentos brasileiros em infraestrutura na região”; “eventual formação de um ‘mercado amazônico’, em termos físicos, para cujo suprimento os fornecedores brasileiros, em geral, disporiam de consideráveis vantagens competitivas”; “economia de escala nos investimentos brasileiros na região, que passariam a ser realizados para o atendimento de um mercado mais amplo, com os benefícios daí decorrentes, inclusive em termos da criação de empregos”; “aceleração das obras de infraestrutura nos territórios amazônicos dos demais países, o que representaria excelente mercado para as firmas brasileiras de consultoria técnica e construção civil”, o que impulsionaria o “desenvolvimento e exportação de ‘know-how’ e equipamento brasileiro”; e “respaldo político para a realização de investimentos brasileiros nos países amazônicos”. É interessante notar o trabalhoso procedimento de atribuição de vantagens econômicas aos objetivos políticos do Tratado. Cabe aqui nos perguntar se as vantagens econômicas seriam argumentos preciosos no processo político em curso que se materializa com a instituição do TCA, algo observado em artigo escrito por Francisco de Oliveira (1994), intelectual brasileiro de esquerda:

gradativamente, a Amazônia vai ganhando importância como uma área a ser defendida, o que só seria politicamente viável a partir de um forte entrelaçamento entre os interessados na área e o Estado brasileiro; traduzindo, era preciso que valesse a pena defender a soberania brasileira sobre o território [...] Poder-se-ia, realisticamente, sem causar alguma turbulência política, exigir que se pagasse por sua defesa sem que houvesse ali fortes interesses econômicos? Deve-se lembrar que os receios relativos à cobiça internacional sobre a Amazônia datam do século passado, desde a questão da abertura do Amazonas à navegação internacional, em 1853: as supostas ameaças basear-se-iam no pouco aproveitamento produtivo da imensa área amazônica. Cumpria, portanto, sempre na ótica desses autores, e mais expressamente na obra de Golbery, tornar a fronteira amazônica uma fronteira viva, isto é, dinâmica, produtiva (e, nolimites, expansionista, se seguirmos as idéias de Ratzel, um dos precursores da Geopolítica) (Oliveira, 1994).

É possível perceber no entrelaçamento de interesses econômicos e políticos do TCA que ambas as dimensões são destacadas em sua objetividade, num registro que pode ser atribuído à própria concepção de que a política estatal, mais especificamente a política internacional, é um campo em que predominam interesses “racionalistas”. Contudo, tais interesses são

perpassados por considerações de ordem moral e/ou emocional, como a menção a áreas de ressentimento, relacionadas a um proclamado “expoente crescimento econômico brasileiro”, que resultaria na sua “natural expansão comercial e tecnológica [...] com o correspondente aumento de sua penetração e presença nos demais países do continente”. Ao mesmo tempo que são exaltados os interesses *racionais* do Estado, se ensaia uma tentativa de limpeza moral desses mesmos interesses.

Nesse mesmo sentido, no que diz respeito aos interesses relativos à soberania e à segurança nacional, é possível ver na explanação de Azeredo da Silveira (1976) o argumento contundente da cobiça internacional, quando o ministro prevê ameaças de ingerência externa sobre a região amazônica sob pretextos ecológico-ambientais. Silveira expõe ainda outros motivos pelos quais a institucionalização “do desenvolvimento da região *exclusivamente no âmbito e sob a responsabilidade jurídica* dos países em que a bacia está situada” (AZEREDO DA SILVEIRA, 1979, p.21 a 27, grifo meu) interessaria ao Brasil: porque “aumentaria viabilidade política, econômica e social de cada estado, evitando sua dependência excessiva da ajuda de potências estrangeiras”; “representaria segurança adicional para investimentos brasileiros em países vizinhos”; como forma de evitar distúrbios em áreas fronteiriças com o Brasil; e ainda como “obstáculo à ação predatória de agentes isolados”.

A figura da cobiça internacional em relação a territórios amazônicos como motivador político, tal como nos mostra o trecho de Francisco de Oliveira transcrito acima, não é uma novidade inaugurada com o TCA, mas o Tratado a atualiza, tornando-a bastante recorrente nos discursos produzidos para ou sobre ele. No âmbito do TCA, seus antecedentes são localizados especialmente a partir de 1948, data em que foi estipulada, por países membros da ONU, como uma iniciativa da UNESCO, a criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica, que acabou não sendo ratificada no Brasil (dos cinco países amazônicos que deveriam compor o Instituto, apenas Colômbia e Equador ratificaram-na)¹⁰⁷. O reforço às soberanias nacionais de

107 É curioso notar, a partir de uma análise sobre os esquemas interpretativos da Amazônia que dominam a vida intelectual (ALMEIDA, 2008), que aquilo que foi entendido como uma tentativa de internacionalização da Amazônia sob o formato de um instituto de pesquisa científica internacional, ao qual se respondeu com uma resistência política de cunho

cada país é, portanto, justificado, contra tentativas “destinadas a preservar a Amazônia como região intocável, para servir de filtro compensatório da poluição universal ou, inconfessadamente, como reserva de materiais estratégicos” (AZEREDO DA SILVEIRA, 1976). É possível observar nesta ativação *a disputa pelos “recursos” da Amazônia sendo encenada como um embate moral entre países do primeiro e do terceiro mundo.*

A retórica da ameaça internacional é mobilizada em diferentes situações ao longo do processo de deliberação que deu origem ao TCA, em pronunciamentos públicos, como discursos de presidentes, e em documentos oficiais de circulação mais restrita, como as cartas enviadas em resposta ao convite brasileiro, além de reafirmada seguidamente após a assinatura do Tratado. É possível dizer que ela continua ativa até hoje, já com a existência da OTCA, de maneira mais nuançada. Nesse sentido, o TCA é visto como ferramenta ou espaço de afirmação de um posicionamento político, no sistema mundial, de países de uma América Latina em processo de autoafirmação, reclamando soberanias, economias e recursos diante da temida tentativa de apropriação destes recursos pelos países desenvolvidos (BENTES, 2005).

Os chamados projetos de “internacionalização” mais notórios – tanto no sentido de serem tornados públicos através de enunciados oficiais quanto no sentido de concentrar interesses em uma única e englobante iniciativa, como o Instituto Internacional da Hileia Amazônica –, se existiram enquanto proposta, nunca chegaram a se efetivar no território tal como enunciados, o que não significa que não havia “presença internacional”, ou mesmo projetos internacionais de cunho ambientalista, elaborados, promovidos e/ou financiados por países estrangeiros e organismos internacionais. Na verdade, isso corrobora o entendimento de que a enunciação desse tipo de iniciativa, vertical e englobante – que, a partir desse momento histórico, passa a ser especialmente conjugada em uma gramática ambiental –, se configura como

nacionalista, pode ser visto como um corolário das formas como um determinado tipo de conhecimento colecionista e classificatório vinha sendo produzido sobre a região, por expedições científicas patrocinadas em grande medida pelo estado – leia-se os principais países europeus. A criação de um instituto internacional colocaria as práticas factuais em outros termos. Alfredo Wagner de Almeida (2008, p. 59) situa a iniciativa, formalizada no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, “como uma proposta para reorientar a cooperação científica da Europa e dos Estados Unidos com ‘países’ amazônicos ‘economicamente em atraso’”.

um modo de operar decisivo no processo de disputa pela governabilidade de territórios amazônicos. O tratamento da cobiça internacional como um aspecto que deveria ser evitado representa a produção performativa de um antagonismo dualista, opondo “interesses externos” ao “interesse da nação” como se estes correspondessem a posições ou realidades homogêneas em si, contrárias uma à outra e, portanto, mutuamente excludentes, porém suficientes para qualificar as forças em atuação sobre os territórios amazônicos.

Havia, no entanto, uma série de outras presenças e atuações internacionais nesses espaços. Schilling (1981) demonstra que a presença de indivíduos e empreendimentos estrangeiros se intensificava com a instalação de uma série de companhias multinacionais de extração de madeira e minérios. No Brasil, tais atores gozavam de anuência, não só implícita, mas também explícita, da administração governamental. No bojo do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, foram concedidos grandes incentivos aos investimentos de capital estrangeiro no país (BRASIL, 1985). O general peruano Mercado-Jarrín (1978) registra como um dos primeiros itens de sua análise a preocupação sobre o papel que as empresas transnacionais desempenhavam na Amazônia. Ele diz que, apesar de o texto do Tratado não as tomar explicitamente em consideração, na forma como foi aprovado, o acordo poderia ser instrumentalizado para permitir sua intervenção. O general fala precisamente da Amazônia brasileira, onde empresas transnacionais haviam ganhado “posições inacreditáveis, sem maiores restrições e em detrimento de sua delicada ecologia” (p. 6). Na opinião dele, os oito países signatários deveriam vigiar a penetração incontrolada dessas corporações.

A análise de Mercado-Jarrín também localizava brevemente a situação das porções amazônicas de cada país, vista por ele como um *grande vazio a ser explorado* (à exceção da Amazônia brasileira, que ele entendia ter *deixado de ser um vazio*). Conforme a descrição do general, a não ser pelo Brasil, nenhum dos países possuía, à época, sistemáticas redes de comunicação e transportes, vistas como indispensáveis para integrar essa região “praticamente virgem” aos centros econômicos dos estados nacionais. O potencial de desenvolvimento da região como um todo – ele listava o potencial para exploração hidroelétrica, para projetos pecuários e para exploração mineral de petróleo, ferro, manganês, bauxita e estanho, demonstrando uma

determinada visão de desenvolvimento –, apesar de gigantesco, era, argumentava, desigualmente distribuído. Ao tratar de cada país individualmente, situava a produção de petróleo pela Venezuela, pelo Equador e pelo Peru, esses dois últimos com acordos avançados para exportação petroleira para o Brasil. Também indicava a política de aproximação brasileira em relação à Bolívia, com quem o país desenvolvera acordos para exploração de gás em território boliviano. Além disso, citava o projeto equatoriano para construção de uma grande hidrelétrica com vistas à exportação de energia, relacionando-o a um antigo projeto de interconexão entre Manaus, no Brasil, e o porto equatoriano de San Lorenzo, apesar de os países não fazerem fronteira entre si.

Já numa perspectiva mais prescritiva, Mercado-Jarrín atribui ao Brasil a capacidade da liderança em potencial, pelo estado de desenvolvimento de sua porção amazônica, e por ser um personagem principal no processo do TCA; mas também atribui capacidade semelhante à Venezuela, por sua força internacional em ascensão naquele momento, como membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e pelas conexões com a política exterior do presidente estadunidense Jimmy Carter, além de possuir já uma política de incentivos e um programa sistemático de desenvolvimento da indústria pesada na parte da Guiana venezuelana. Além disso, sugere a capacidade de liderança também ao próprio Peru, por sua posição geográfica que lhe permitiria exercer função central nos processos tanto de integração andina quanto de cooperação amazônica. Em sua análise, é possível observar os enfrentamentos internos relacionados ao chamado processo de cooperação amazônica, que reuniu países com relações históricas de oposição e aliança em uma única e englobante iniciativa.

Compreendo que a narrativa oficial homogeneizante da ameaça internacional que prevaleceu com a assinatura do TCA embaçou, por um lado, a multiplicidade das presenças internacionais – em termos de agentes envolvidos, de objetos e motivações, declaradas ou não, de sua atuação –, dando origem à ideia de que os países amazônicos seriam e estariam enfrentando um fluxo de forças mais ou menos homogêneo e externo, o que desfoca a percepção das múltiplas forças em atuação nestes territórios. Por outro lado, também encobriu a multiplicidade de formas como cada um desses

países lidava com forças e questões políticas não apenas externas, mas também internas, inclusive das próprias populações amazônicas, organizadas em movimentos sociais e políticos contra a exploração e expropriação causadas pelas sucessivas frentes de expansão capitalista coordenadas pelo estado, e de suas conexões com movimentos sociais transnacionais e organismos internacionais. Seguindo a narrativa oficializada pelo TCA, depreende-se que todo o poder de decisão e ação sobre os territórios e populações amazônicas é associado aos governos centrais dos países – do primeiro ou do terceiro mundo.

O TCA se coloca como um ponto de questionamento da dimensão de “altruísmo” das políticas de preservação internacionais, mas recoloca uma figura parecida: “o interesse nacional”, além de ativar a dimensão de “solidariedade” entre nações latino-americanas, supostamente mais iguais entre si (como visto no preâmbulo do Tratado). A igualdade formal de tal maneira celebrada destoava – e ainda destoa – claramente dos contrastes entre os países e no interior deles. O TCA, assim sendo, também fala em superar as assimetrias regionais, talvez para ensejar a ideia de que elas não fossem ativamente produzidas e, inclusive, exploradas como “vantagens comparativas” para o lado brasileiro – para usar uma expressão de um dos idealizadores do TCA (AZEREDO DA SILVEIRA, 1976). Como agravante dos interesses expansionistas, havia o distanciamento arbitrário e histórico brasileiro em relação aos países da América do Sul, especialmente os implicados no Tratado. Mas o expansionismo brasileiro não era o único interesse político em jogo, como é possível perceber pelas projeções de liderança de Mercado-Jarrín (1978) que detalhei anteriormente.

O discurso que coloca a cobiça como ameaça é uma acusação moral que encontra respaldo nos anseios nacionalistas da época, anseios esses que, se por um lado tinham a meta do desenvolvimento como estratégia emancipatória, por outro serviam para justificar, no próprio discurso estatal, as atuações praticadas por parte do estado sob uma concepção de desenvolvimento baseada na expansão de fronteiras capitalistas. A ativação da retórica da cobiça internacional em termos de *ameaça comum* torna plausível a reunião de determinados países – que tinham vínculos políticos irregulares e assimétricos entre si e com a comunidade internacional – em torno de um

“mesmo interesse”, ou, melhor dizendo, contra um suposto inimigo compartilhado.

3.1.2 No princípio, o consenso

A produção de contextos por meio da qual posicionamentos inconciliáveis chegam a ser enunciados como matéria de consenso é um trabalho constante no âmbito do TCA. Os atos e decisões realizados a partir de sua assinatura são validados pelo *princípio da unanimidade* (TRATADO..., 2017, Art. XXV), o que tem sido considerado uma forma de celebrar a igualdade formal dos países e de estabelecer uma garantia simbólica de que seus interesses não serão contrariados. Nesse sentido, o consenso mesmo é apresentado como um dado a partir do qual o acordo formalizado através da assinatura do TCA é estabelecido, quando, em realidade, o que chega a ser enunciado como consenso é antes uma convenção produzida através de uma série de procedimentos e operações, não apenas discursivos.

Ao observar as formas como tem se dado a produção dessa unanimidade, percebo que ela pode ser entendida de duas maneiras. Por um lado, há um consenso fundamental em operação que diz respeito ao fato de que certas questões devem ser designadas como questões públicas e tratadas pelo estado nacional soberano e a um entendimento geral do desenvolvimento como meta pública. Por outro lado, as concepções e práticas em operação acerca do tratamento de tais questões divergiam na medida em que divergiam os projetos políticos dos grupos à frente do estado em cada país implicado, de forma que a unanimidade prescrita só era alcançada em sua plenitude por se tratar de uma unanimidade ritual, discursiva e muito especificamente voltada à produção de documentos escritos, através dos quais os enunciados se materializam. Esta observação não deve ser entendida como se indicasse a inexistência absoluta de concordâncias, mas como um relevo da dimensão ritual do processo de produção de um consenso que se concretiza essencialmente em documentos, sendo o próprio Tratado o seu ícone máximo. Os procedimentos de negociação, adequação de termos, omissão de questões mais “políticas”, concessões, entre outros que denunciam divergências e conflitos, de certa forma, permanecem à sombra dos documentos mais

públicos e notórios, mas podem ser observados através dos relatos a respeito do processo de negociação do Tratado e de análises de especialistas, bem como através dos próprios documentos produzidos pelas burocracias estatais implicadas.

Ao analisá-los, foi possível perceber que, no trabalho de convencer os países vizinhos a instituir o TCA como instrumento político válido, a delegação diplomática brasileira atuou através de negociações bilaterais formais e informais, estratégias usuais dos bastidores da diplomacia (GÓES FILHO, 2003), em grande medida assentadas em acordos políticos e comerciais já estabelecidos ou vislumbrados como possibilidade. O manejo dessas relações nos bastidores do TCA em paralelo com a confecção de sua face pública nos remete às dimensões do ritual público e à noção de performance de estado, trabalhadas no Capítulo 1 dessa tese. É possível observar alguns procedimentos da negociação diplomática que resultou no TCA em um artigo publicado por Maria Elena Medina, então representante do Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables da Venezuela¹⁰⁸.

Segundo a autora, pelas relações prévias favoráveis que o governo brasileiro mantinha com a Bolívia, a adesão desse país ao TCA era dada como certa. Também não se esperava grandes dificuldades em convencer o governo do Equador, já que o mero convite brasileiro a fazer parte de um grupo de países amazônicos seria entendido como um reconhecimento de seus direitos sobre os territórios amazônicos, em longa disputa com o Peru, algo que o Equador estaria ansioso para alcançar há muitos anos. Obter o apoio do Peru, no entanto, seria crucial para a iniciativa, segundo a autora, por se tratar do segundo país com maior superfície amazônica. Ao convencê-lo, o governo brasileiro poderia considerar o caminho aberto para convencer também Colômbia e Venezuela, a não ser que esses países quisessem ser deixados de fora de um bloco amazônico (MEDINA, 1979). Medina fala ainda que as discussões para negociação do TCA foram constantemente interrompidas por

108 O artigo, redigido em inglês, foi apresentado pela autora na Conferência sobre o Desenvolvimento da Amazônia em Sete Países (Conference on the Development of Amazonia in Seven Countries), realizada pelo Centro de Estudos Latino-americanos da Universidade de Cambridge, em setembro de 1979. Uma cópia do artigo consta do Acervo CPDOC/FGV, no Arquivo Antonio Azeredo da Silveira. Em momento posterior, Maria Elena Medina atuou no interior do próprio TCA, tendo sido Coordenadora Técnica da Secretaria Pró-Tempore na Venezuela, de março de 1997 a abril de 2000.

problemas decorrentes de *disputas* entre os signatários, sobre *reivindicações de fronteira e outras questões*, de forma que *a assinatura do TCA exigiu a sanção de um número de acordos bilaterais e multilaterais entre alguns dos países e envolveu negociações extremamente complexas, de significado geopolítico*. Não foi possível depreender dos documentos examinados todas as questões às quais a autora se refere, embora tenha sido possível alcançar algumas delas.

Ao analisar as percepções de Medina sobre as estratégias de aproximação e convencimento do governo brasileiro em relação aos demais países, especialmente destacadas a centralidade da adesão do Peru e suas possíveis influências junto aos outros, podemos observar com mais detalhes o teor propriamente político que apenas se entrevê no texto oficial do TCA. Fica claro que a adesão dos países a uma proposta de cooperação e integração amazônica não era dada. A posteriori, pode parecer óbvio que todos os países amazônicos optassem por aderir a um Tratado de Cooperação Amazônica. Mas o processo, *de facto*, através do qual nações se agrupam em torno de objetivos comuns não é nem contínuo nem óbvio, e passa por caminhos muitas vezes alheios ao processo ou ao discurso final, que é, ele mesmo, uma performance e um produto de performances de estado.

Em negociação com o Peru, por exemplo, as trocas políticas envolveram o comprometimento brasileiro de redução do apoio à ditadura chilena de Pinochet, enquanto o Peru, por sua parte, se comprometeu a persuadir a Venezuela a se juntar ao TCA (MEDINA, 1979). As negociações entre os governos peruano e brasileiro foram realizadas em uma reunião “de alto nível”, realizada em 5 de novembro de 1976, por sugestão brasileira, antes mesmo que a proposta de um pacto político amazônico fosse apresentada oficialmente a todos os países, na qual os presidentes Geisel e Bermúdez – ambos generais militares à frente de regimes ditatoriais – se encontraram na fronteira entre os dois países para negociações e acordos (cf. MEDINA, 1979).

Ainda conforme a autora, em março de 1977, foram enviados convites formais, através do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, a todos os países da região, convocados a enviar representantes diplomáticos a Brasília para realizar discussões oficiais com o objetivo de produzir um dispositivo de

cooperação para o desenvolvimento da Amazônia¹⁰⁹. Foi distribuído um documento de trabalho entre os participantes, que foram convidados a fazer comentários e oferecer sugestões. O projeto inicial do texto do tratado, sobre o qual os participantes trabalharam, foi *redigido pelo governo brasileiro*. O único país dentre os convidados que não se comprometeu com a ideia do tratado no momento do convite foi a Venezuela. Mesmo assim, enviou um representante à reunião, como observador, que recebeu uma cópia do documento, assim como todos os representantes dos demais países. Nessa reunião preliminar, foram feitos arranjos para uma segunda reunião, na qual os signatários potenciais apresentariam suas visões sobre o documento apresentado pela delegação brasileira (MEDINA, 1979).

A possível oposição da Venezuela já era esperada pelo governo brasileiro, que investiu nas aproximações bilaterais com o país. Medina (1979) atribui a oposição inicial da Venezuela ao fato de que a proposta havia sido originada pelo Brasil, país que já havia se mostrado não desejoso de fazer parte de outros acordos multilaterais como o Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA), criado em 1975¹¹⁰, e o Pacto Andino. Outro importante motivo destacado por Medina era que a proposta surgia em um momento de dificuldades do Pacto Andino. Conforme a autora, a Venezuela expôs suas preocupações aos demais países andinos em discussões *informais*. Os cinco países envolvidos (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) concordaram em se opor conjunta e formalmente aos artigos IX e X do projeto de tratado apresentado pelo Brasil, que tratavam de relações comerciais, forçando a sua retirada do texto final¹¹¹. Em novembro de 1977, antes mesmo da primeira reunião oficial preparatória do Tratado, o presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez esteve, assim como o presidente peruano

109 Cópias das cartas oficiais de convite e resposta, além de telegramas de embaixadores brasileiros comentando posicionamentos informais a respeito do convite, podem ser consultados no já citado arquivo de Azeredo da Silveira mantido pelo CPDOC.

110 Conforme a autodefinição disponível em sua página na internet, “el SELA está dirigido a promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales e impulsar la cooperación y la integración entre países de América Latina y el Caribe” (SELA, 2017). O Brasil entrou como membro em 1976.

111 O artigo IX tratava de complementação econômica regional; o artigo X, de isenção de impostos no comércio a varejo. Informações colhidas no Projeto de Tratado da Região Amazônica, no Arquivo Antonio Azeredo da Silveira, mantido pelo CPDOC/FGV.

estivera anteriormente, em visita de estado ao Brasil, ocasião em que uma série de acordos menores foram assinados, sobre vários assuntos: controle do tráfico de drogas, cooperação técnica em ciência e tecnologia e em programas de saúde tropical e autorização de operações dos bancos nacionais dos dois países em ambos os territórios. Neste encontro também foi discutido o assunto da proliferação de armas nucleares, ponto crítico na época, sob o espectro da Guerra Fria, com o presidente venezuelano declarando que os planos nucleares do Brasil eram pacíficos em intenção (Medina, 1979).

Além disso, foi discutido o tratamento de questões de direitos humanos, que Pérez descreveu como *problemas com os quais cada país deveria lidar internamente*, livre de interferências externas. Medina (1979) considerou essa atitude contraditória em relação à posição da política externa adotada pela Venezuela até aquele momento, demonstrando que, talvez, tenha sido uma contemporização venezuelana. Cabe lembrar que o governo de Pérez se declarava abertamente de esquerda e vinha atuando, por exemplo, no sentido de promover direitos de populações indígenas no país, o que contrastava fortemente com o tratamento dado a essas populações pelo governo militar brasileiro. Medina afirma que lhe parece ilógico o compromisso do governo venezuelano em colaborar com o desenvolvimento da Amazônia tal como inscrito no TCA, tendo em vista a descontinuidade de projetos de desenvolvimento para a região no interior da própria Venezuela, chamados de "conquista del sur". Outra questão discutida foi a de exportação de petróleo venezuelano, que foi nacionalizado durante o mandato de Pérez, para o Brasil. O Brasil era então o principal consumidor de petróleo da América Latina, e a Venezuela, o maior produtor; antes de 1965, inclusive, o Brasil era quase completamente dependente do petróleo venezuelano. . No final do encontro, Pérez declarou que a Venezuela concordava com o pacto e as negociações prosseguiram.

Alguns dias após esse encontro, foi realizada no final do mês de novembro a primeira reunião oficial de preparação do TCA (oficialmente definida como primeira reunião, mas, efetivamente, a segunda a reunir representantes dos oito países signatários). Apesar das gestões brasileiras que vinham sendo realizadas por meio dos contatos bilaterais, como os descritos acima, as reações dos outros países nesse encontro oficial, registradas por

Medina (1979), foram cautelosas e até mesmo negativas. As delegações nacionais, compostas por políticos, cientistas e especialistas técnicos, expressaram a visão de que a proposta não era viável na forma como havia sido apresentada, porque envolvia um número de projetos mal pensados que não se articulavam uns com os outros. Além disso, também foi dito que as propostas brasileiras eram altamente agressivas e ambiciosas, pela ênfase conferida à “defesa e segurança”, pela proposta apresentada de integração econômica regional e, principalmente, pelo uso do termo “integração física” da região, todas posteriormente eliminadas e substituídas pela ideia de “cooperação econômica”. Ao ler o texto de Medina, é possível perceber que este não foi o único momento em que fortes divergências foram expressas, o que leva a autora a afirmar que o Tratado sofreu recorrentes ameaças de não consecução.

De fato, os procedimentos de adequação de termos para a produção do texto do acordo foram fruto de intensa negociação, e sugerem o efeito performativo dos enunciados. Em uma espécie de relatório sobre a “primeira” reunião realizada, o ministro de Relações Exteriores Azeredo da Silveira expõe ao presidente Geisel as “sugestões” feitas pelas delegações dos outros países¹¹². Azeredo da Silveira diz considerar que apenas uma das sugestões apresentadas envolvia discordâncias quanto a uma questão de fundo, e que esta lhe foi apresentada pela delegação da Venezuela *em contatos informais*, “à margem dos debates”, quais sejam, os critérios de aproveitamento dos rios internacionais¹¹³. Azeredo da Silveira comenta que a especificação dos critérios de aproveitamento fluvial deveria ser, portanto, retirada do texto final, como preferia a Venezuela, e este se limitaria a definir que o aproveitamento de recursos naturais (como um todo, e não apenas os recursos hídricos) não sofreria restrições, a não ser nos casos de medidas resultantes da política de boa vizinhança e da obrigação de não causar danos aos demais países. Sobre essa questão, Medina (1979) discorre longamente, argumentando que os

112 Informação para o Sr. Presidente da república, do MRE, em 10/01/1978 Tratado Amazônico. Resultados da 1ª Reunião e proposta de texto revisto [reunião realizada em Brasília em 30 de novembro de 1977], Acervo CPDOC/FGV, Arquivo Antonio Azeredo da Silveira.

113 É interessante notar o destaque dado a essa questão no âmbito da diplomacia. O uso e a navegação de rios internacionais ou rios de fronteira é uma questão presente em debates diplomáticos ancestrais.

critérios que o Brasil havia proposto – a saber, a navegação internacional e o uso sem consulta prévia de rios internacionais, com necessidade apenas de comunicação aos demais países – haviam sido motivo de conflitos na Bacia do Prata, sendo, inclusive, notório que o Brasil quisesse que a aprovação em âmbito amazônico fortalecesse sua posição política nos conflitos do Prata, que divergia de posições já sustentadas pela Argentina (no que diz respeito a esses conflitos específicos), pela CEPAL e pela ONU (no que diz respeito à navegação de rios internacionais de uma forma mais geral). Em passagens de outros documentos do governo brasileiro, Azeredo da Silveira (1976) apresenta a estratégia como um ato deliberado.

Azeredo da Silveira (1978) continua seu relatório sobre a primeira reunião oficial abordando outro ponto que também mereceu longa discussão, especialmente por insistência dos países andinos: a inclusão, como objetivo de cooperação, do “desenvolvimento harmônico e equilibrado” da Amazônia. O ministro comenta que houve esforço da delegação brasileira para explicar que, segundo a proposta brasileira, a cooperação não se tratava de um esquema de complementação ou de desenvolvimento integrado, de forma que o entendimento brasileiro era de que a menção não caberia, mas que optou-se por manter a expressão como uma *demonstração de flexibilidade* do governo brasileiro. **O ministro brasileiro também comenta as solicitações de mudança ou supressão de expressões que poderiam gerar interpretações de conotação militar, como “defesa”, “segurança”, “defesa de integridade”.** As expressões que pudessem gerar interpretações suscetíveis de serem mobilizadas para justificar conflitos políticos e militares foram substituídas por termos considerados mais propícios à conciliação de interesses. A negociação envolveu a eliminação de alguns trechos, inclusão de outros, mas as diferenças na redação dos textos que permaneceram são sutis, como se pode ver nas passagens destacadas abaixo. O texto inicialmente proposto,

As partes contratantes reconhecem que a integração física da região amazônica, mediante a criação de uma infraestrutura de transporte e comunicação adequada, é indispensável ao processo de desenvolvimento regional. Consequentemente, comprometem-se a envidar esforços no sentido de estabelecer e aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreas e de

telecomunicações *entre seus respectivos territórios amazônicos*, bem como de criar as condições fisicamente mais favoráveis para o tráfego de mercadorias e pessoas no âmbito regional (Projeto de Tratado da Região Amazônica, 1977, Artigo VIII, grifo meu),

foi substituído por:

As partes contratantes coincidem na *conveniência de criar uma infraestrutura física adequada* entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Conseqüentemente, comprometem-se a *estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões* rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o *objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais*” (TRATADO..., 2017, Art. X, grifos meus).

Isso é bastante significativo para a análise do efeito performativo dos enunciados, especialmente tendo em conta que, apesar de acatar as sugestões de alteração do texto em deliberada encenação de flexibilidade, o governo brasileiro seguiu dando continuidade aos seus planos de integração regional das fronteiras brasileiras. O projeto de integração regional das fronteiras brasileiras já vinha sendo executado pelo governo militar desde o início dos anos 1970, no mínimo. É eminente a ambiguidade do termo fronteira, que, na linguagem estatal, designa convenções políticas sobre limites geográficos, mas também se reveste de sentido relacionado aos limiares do exercício de poderes políticos e econômicos no interior e para além dos traçados físicos formalmente convencionados como fronteiras nacionais¹¹⁴. Em 1973, alguns anos antes da elaboração da proposta do TCA, o então ministro dos Transportes brasileiro Mario Andreazza pronunciou discurso em que dizia que “praticamente todas as estradas da Amazônia tem caráter multinacional”, enumerando em seguida uma série de rodovias conectando cidades brasileiras com as fronteiras da Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia e Peru, inclusive articulando-se com as redes viárias de alguns destes países (SCHILLING, 1981). Os países vizinhos, mesmo que em menor intensidade, e mesmo que isso permitisse adotar na negociação diplomática

114 Há um importante debate na antropologia sobre as dimensões políticas da noção de fronteira como áreas de expansão. Os territórios amazônicos são objeto privilegiado das disputas descritas por Otávio Velho (1976) e Nádía Farage (1991).

uma postura de oposição aos projetos brasileiros, tinham os seus próprios projetos de colonização interna e integração regional de suas porções amazônicas¹¹⁵.

As divergências expressas pelas delegações no processo de negociação também estão inscritas em telegrama enviado pelo embaixador brasileiro em Caracas, João Hermes Araújo, que escreve à sede do Ministério brasileiro para comunicar a respeito da terceira e última reunião preparatória oficial do TCA, quando, aliás, o tratado é referido pela primeira vez com este nome. O embaixador diz que houve longas e árduas discussões paralelas às aprovações, e que foi necessário “incluir todos os pontos polêmicos num único e compacto ‘pacote’ de negociação” (p.1), vinculando a aprovação das questões. O embaixador fala ainda das tentativas feitas por diversos países de reabrir “questões de potencial explosivo” já negociadas, por exemplo, em relação ao aproveitamento dos recursos naturais e à liberdade de navegação. Finalizando o telegrama, o embaixador realça os esforços da delegação brasileira, sob presidência do embaixador Emilio Figueiredo, bem como da delegação da Venezuela, da Bolívia e do Suriname, destacando a magnitude da tarefa alcançada, e diz que todos os representantes dos demais países reconheceram as dificuldades que se apresentaram ao longo da reunião (ARAÚJO, 1978). É possível ver, no próprio texto do Tratado, ressalvas que o desimplicam das questões políticas de “potencial explosivo”, como no artigo XIX:

Nem a celebração do presente Tratado nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre *quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes*, nem poderá *interpretar-se ou invocar-se* a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante (TRATADO..., 2017, Art. XIX, grifos meus).

Para Medina (1979), a mais óbvia diferença entre os textos original e final foi, justamente, a substituição da noção de “integração física” pela de “desenvolvimento harmônico”, o que é interessante para realçar, por uma

115 Para a Amazônia peruana, por exemplo, ver Carlos Aramburú (1981).

questão mais política que técnica, a adoção do termo, que, como sugere a reflexão de Laura Nader (1994), tem raízes e efeitos coercivos. A ativação do princípio do consenso como estratégia política fica visível através da inserção no texto do Tratado da cláusula compulsória relativa à unanimidade de decisões, que, conforme os registros de Medina (1979), foi acordada apenas durante a segunda reunião oficial, aprovada como medida para evitar a formação de blocos de interesse entre os signatários. Como venho querendo demonstrar, a produção do consenso que chega a ser oficialmente enunciado como unanimidade envolve uma série de procedimentos muito distintos, e é somente enquanto uma projeção retórica que chega a adquirir um equilíbrio perfeito.

Negociadas as principais divergências e tendo-se chegado a um texto que permitia enunciar consensos mesmo a despeito das discordâncias ainda existentes, o Tratado foi assinado em cerimônia solene no Palácio do Planalto em Brasília, no dia 3 de julho de 1978, como descrevi no início do capítulo. Na ocasião, o presidente brasileiro general Ernesto Geisel pronunciou o discurso intitulado “Uma nova Amazônia para encontro e colaboração entre os povos da América”, em que exaltou os interesses *de preservar e desenvolver* a região amazônica através do esforço de “valorizar para o homem essa Amazônia que alguns gostariam de ver estagnada”. O presidente encerra o discurso dizendo-se convicto de que “com esse instrumento estamos inaugurando um capítulo transformador da História Internacional de nosso continente” (BRASIL, 1979, pp.30). Nos dias que se seguiram à cerimônia, telegramas destinados ao Ministério das Relações Exteriores em Brasília, enviados por embaixadas brasileiras em outros países, dão conta de que a assinatura do TCA havia sido noticiada em jornais em Montevideú, no Uruguai; em Budapeste, na Hungria; em Buenos Aires, na Argentina; e em Lima, no Peru. O embaixador de Londres solicitou que lhes fossem enviados o mais breve possível o texto do Tratado e o material informativo disponível, diante do interesse despertado pela assinatura do acordo.

A celebração da assinatura do TCA representou o sucesso dos esforços diplomáticos direcionados à produção de um “consenso”, que, na verdade, condensava uma série de acordos e desacordos políticos entre os países membros. A relativa rapidez com que o acordo foi oficializado, notada, por

exemplo, por Medina (1979) e Román (1998), é um forte indicativo de que esse ato de enunciação tinha, em si, uma importante força política.

É possível observar, por exemplo, que após a assinatura do TCA as investidas desenvolvimentistas do governo militar brasileiro não apenas *continuaram*, elas adquiriram o respaldo da sua institucionalidade. Sob a vigência do TCA e através da magia social dos seus enunciados, os projetos de desenvolvimento do governo brasileiro deixam de ser meros objetivos nacionais e passam a ser *parte de um compromisso internacional para a região amazônica*.

É possível perceber de maneira muito evidente o uso político do TCA neste sentido em atuações posteriores do governo brasileiro. Por motivos de segurança e sob alegações de superar “as grandes *dificuldades impostas pelo meio ambiente ao desenvolvimento*”, o Projeto Calha Norte, aprovado em 1985 (portanto, sete anos após a assinatura do Tratado) e iniciado logo depois, destinava parte de suas verbas à cooperação no âmbito do TCA, mesmo que ínfima: ao Ministério das Relações Exteriores foram atribuídos 2,1% do total destinado ao projeto, enquanto mais de 70% das verbas eram consumidos por Ministérios Militares. Logo no seu início, foram executadas obras básicas de infraestrutura, tendo sido construídos e ampliados quartéis, aeroportos e bases navais em pontos de fronteira (PACHECO DE OLIVEIRA, 1990).

Em resumo, ao analisar o processo de proposição do TCA, vemos que o Tratado revelava pretensões econômicas e político-estratégicas brasileiras importantes e ativava fortemente a ideia de ameaça de ingerência externa sobre a região e seus recursos. Não é difícil entender como essa ideia é mobilizadora, dado o passado colonial do continente. Porém, ela é ativada nesse contexto para justificar uma espécie de colonização interna, além de ser útil, também, para justificar a presença e atuação militares. Vê-se claramente delineadas as intenções de povoar, colonizar, e direcionar populações, mas sem estipulações rígidas sobre as formas de atuar, isoladamente ou em conjunto, de forma que a própria avaliação dos objetivos enunciados no Tratado se torna difusa.

O Tratado se apresenta como produto de preocupação ambiental, mas, na verdade, abriga interesses muito diversos, quase nenhum relacionado à questão ambiental propriamente dita, tal como abordada por movimentos

ambientalistas. A narrativa utilizada é a da proteção ambiental, mas a exploração dos recursos parece ser mais interessante do que a sua conservação. Da mesma forma, há a ativação de uma gramática de cooperação/articulação desinteressada, mas que segue uma lógica implícita de trocas interessadas (na maioria das vezes assimétricas ou desiguais) no plano da economia e da geopolítica, ilustradas, por exemplo, pela reunião entres presidentes que teve como produto a retirada do apoio brasileiro a Pinochet. O Tratado também ativa uma ideia, emergente no momento, de polarização entre países do norte e do sul. Cabe ainda destacar o caráter sigiloso das deliberações, fora da chamada opinião pública, o que marcava em geral as atuações do governo militar brasileiro. O próprio Congresso Nacional brasileiro desconhecia a proposta do Ministério das Relações Exteriores, e foi cenário de solicitação de esclarecimentos a respeito de iniciativa por parte de senadores de estados brasileiros situados na região amazônica, como mencionado anteriormente¹¹⁶.

Não foi meu interesse analisar em pormenores os mecanismos sociais através dos quais negociações foram conduzidas¹¹⁷, mas, ao esboçar aqui o que ficou registrado das manobras formais e informais, centrais e laterais, acionadas para garantir que as negociações seguissem adiante, fica claro que a face pública ritualizada do “acordo”, celebrado em uma peça jurídica revestida de legitimidade como um tratado, não encerra em si *todo* o processo de negociação. Embora seja o tratado o formato documental que sintetize e celebre o acordo de uma forma geral, ele não contém todo o acordo em si – seja porque são necessárias outras aproximações para promovê-lo, seja porque, como enunciado comunicativo, ele não enuncia tudo aquilo que foi acordado. É interessante notar como os procedimentos efetivos adotados para a produção de um acordo multilateral como o TCA sobre os quais discorri acima se diluem e adquirem contornos particulares a partir do ritual de sua assinatura e de publicação do texto oficial.

O documento finalizado é produto da atuação de estados nacionais pós-coloniais, todos ex-colônias, que alegam explicitamente o subdesenvolvimento

116 Cf. Nota de rodapé nº 96, p. 154 desta tese.

117 Para uma análise sobre as formas de proceder da diplomacia brasileira, ver Góes Filho (2003).

e a degradação ambiental como resultados da exploração por parte dos países desenvolvidos. No entanto, essa atuação acaba tendo o efeito de instituir e legitimar “novas” escalas e formas de dominação. Vejo o TCA, portanto, como uma performance de estado desempenhada em uma arena internacional, que está, ela mesma, em constante processo de formação. É no interior desse processo e em forte articulação com suas dinâmicas que localizo a “transformação” do TCA em organização internacional.

3.2 De TCA a OTCA

A criação da OTCA é normalmente referida em seu próprio âmbito, por seus próprios agentes e em seus próprios documentos, assim como em várias produções acadêmicas dedicadas a analisar suas atuações, como um “desdobramento natural” do TCA, o que daria prosseguimento óbvio ao chamado “processo de cooperação amazônica”. No entanto, ao observar os registros mais antigos do TCA (inclusive o próprio Tratado), é possível perceber que a necessidade de constituir uma personalidade autônoma, com corpo burocrático próprio e permanente, localizado em uma sede física com recursos próprios, ou seja, a indispensabilidade de constituição de um órgão transnacional aparentemente situado “acima” dos países membros para “concretizar” o processo de cooperação, não havia sido visualizada dessa maneira desde o início. Mesmo assim, ao proceder à sua criação, a OTCA é apresentada como algo praticamente inadiável, tornando inquestionável sua serventia e aplicabilidade, o que certamente é sustentado por um imaginário consolidado acerca da importância, atribuições e conseqüente desejabilidade dos organismos internacionais.

Nos compilados jurídicos consultados, a série de documentos produzidos sob o nome TCA e/ou OTCA é inaugurada por três peças, que recebem destaque especial diante de todo o conjunto, iniciando com o próprio TCA, seguido do Protocolo de Emenda – que cria a OTCA e altera o artigo XXII do Tratado para dar-lhe, constitucionalmente, uma Secretaria Permanente (SP) – e do Acordo de Sede, assinado em 2002 entre uma já instituída OTCA e o governo brasileiro, que estabelece a instalação da SP em Brasília (TCA, 2002; OTCA, 2012). Embora não conste em destaque como os documentos acima

citados, a *decisão política* de criar uma secretaria permanente como instância do TCA, órgão através do qual a personalidade jurídica da OTCA posteriormente veio a ser exercida, foi oficialmente enunciada em 1995 (a resolução RES/V MRE/1 que institui sua criação é referida no preâmbulo do Acordo de Sede), ideia que já vinha sendo inscrita em declarações oficiais desde pelo menos 1989 (Declaração de São Francisco de Quito, 1989), e que, entende-se, só veio a se “concretizar” em 2002, quatro anos após a criação oficial da OTCA, através de sua instalação em Brasília. Desta forma, percebe-se que nem a SP nem a OTCA entraram em atuação imediata após as decisões, essencialmente políticas, de instituí-las como instâncias do Tratado, inscritas nos documentos que as constituem. **Entendo que isso aponta para as temporalidades sobrepostas das ações no âmbito da administração pública, evidenciando a indivisibilidade de decisões políticas e administrativas, combinadas através de enunciados, coadunando determinados interesses políticos a determinadas medidas operacionais.**

Não foi sem intensas e delongadas transações que os países membros acordaram criar um novo órgão no âmbito do Tratado, processos estes que também se encontram inscritos, ao menos parcialmente, em documentos reunidos pelas suas Bases Jurídicas (especialmente pelo compilado publicado em 2002), mas que ficam muito mais evidentes nos documentos de circulação interna do governo brasileiro que acessei junto ao Itamaraty, em Brasília. Comparando-as em sua persistência e prorrogação com a congratulada rapidez e flexibilidade com que se deram as negociações para assinatura do TCA, é possível colocar em perspectiva as implicações envolvidas no ato formal de instituir um novo sujeito jurídico na arena política internacional, certamente distintas da enunciação formal de um acordo de cooperação entre sujeitos políticos já instituídos.

De forma geral, corroborando tal questionamento, uma das principais preocupações dos países membros no decurso do processo de produção do consenso para criar a OTCA – e mesmo em momentos anteriores e posteriores à sua criação e consolidação – parece ter sido a **necessidade de estabelecer diferenças expressas entre, de um lado, as competências e funções da SP, órgão ao qual se atribui caráter técnico e administrativo e, em maior ou menor medida, a personificação da Organização, e, de outro, as**

atribuições e alçadas dos chamados órgãos políticos. Outro importante ponto de debate entre os países membros diz respeito ao suporte financeiro para sua criação e manutenção, bem como para realização de atividades designadas sob o mandato da SP, o que tampouco é fortuito. É curioso perceber como estes temas são recorrentemente retomados pelas instâncias diplomáticas em suas discussões e deliberações, e não apenas no momento de formação da OTCA, como veremos mais à frente. Procuo explorá-los buscando compreender o que nos revelam sobre as disputas de poder sobre a Amazônia.

3.2.1 De “inerte” a “operante”, de “temporária” a “permanente”

A história do TCA e da OTCA tem sido contada como um gradual processo de *evolução* no sentido de torná-los mais “efetivos” para a consecução dos seus objetivos declarados, o que, na visão de alguns, corresponderia ao fortalecimento de suas competências e autonomia em termos técnicos, enquanto, para outros, corresponderia à consolidação de sua importância política. Já discuti a respeito das distintas concepções de autonomia ativas neste sentido quando analisei os processos implicados na assinatura do TCA, ato instituído como marco inicial desta história.

Muitos analistas consideram que do momento da assinatura do TCA até 1989 – quando se entende ter sido renovado o interesse no Tratado, incluindo a enunciação do desejo de criar uma secretaria permanente – não houve grandes atuações em seu âmbito, algo constatado pela pequena quantidade de reuniões multilaterais oficialmente realizadas, pela não efetivação de algumas das instâncias previstas no Tratado e pela ausência de “ações concretas” (GADELHA, H., 2010; ANTIQUERA, 2006; ROMÁN, 1998). Costuma-se relacionar esse problema a um suposto desinteresse dos países membros em relação àquela região e às crises e recessões econômicas que os atingiram em maior ou menor grau no período. De fato, as reuniões de caráter público, como MRE, CCA ou das Comissões Especiais temáticas, ou as de caráter restrito, como aquelas realizadas por um Comitê *ad hoc* de Consultas, em funcionamento pelo menos desde 1986 (cf. GADELHA, H., 2010), só tenderam

a aumentar em número e frequência com o decorrer dos anos de vigência do Tratado, sugerindo que ele se tornava cada vez mais “operante”.

No entanto, vendo o TCA como um ato de enunciação do poder do estado, entendo que seria mais proveitoso do ponto de vista da análise deixar de pensar as atuações dos chamados países amazônicos somente em termos do que acontece nas ocasiões cerimoniais formalmente instituídas como instâncias do Tratado. Proponho pensar essas ocasiões como momentos de condensação de relações estabelecidas e como resultado do seu gradual acúmulo, embora eu não esteja me referindo a uma perspectiva linear de evolução de relações que são, em verdade, sempre cambiantes e sujeitas a fluxos e contra fluxos. Assim, busco compreender como o TCA passou a ser utilizado como um expediente para nomear *certas relações* entre os países membros e entre estes e a comunidade internacional. Para se ter uma ideia, para o momento considerado como de inércia do Tratado, a diplomacia brasileira registra, em documento datado de 1986, que o Brasil havia assinado um total de 148 acordos ou tratados com os sete vizinhos amazônicos dentro de um período de dez anos, o que coincide com o início das negociações para assinatura do TCA (BRASIL, 1986). Os usos dados ao TCA podem ser entendidos, portanto, não apenas como meio, mas como produto de tais relações.

Além disso, como já apresentado, sob a vigência do TCA os projetos de desenvolvimento dos países membros, especialmente do governo brasileiro, deixam de ser meros objetivos nacionais e passam a ser designados como parte de um compromisso internacional para a região amazônica. Pela quantidade de planos, programas e projetos governamentais sobre a região levados a cabo nesta época, mais acentuadamente no Brasil, é possível perceber como tampouco aplica-se o argumento de que a Amazônia havia saído do foco de interesse dos países membros do TCA. O relativamente baixo interesse dispensado pelos países membros às estruturas oficiais e cerimoniais do TCA em seus anos iniciais não está necessariamente relacionado a um desinteresse político ou econômico pela região. Penso que, ao contrário, é mais interessante indagar os motivos pelos quais os seus foros de enunciação oficial não chegavam a ser acionados a despeito do interesse contínuo e crescente sobre a região, sem mencionar os intensos conflitos socioambientais

(de repercussão inclusive internacional) que se estabeleciam a partir de sua exploração.

Ademais, algo que parece ser inerente a avaliações de inoperância e inefetividade é o julgamento de valor atribuído ao seu presumido oposto, a efetividade, enunciada como se correspondesse a um ideal absoluto a ser perseguido. A efetividade corresponderia à produção de “resultados concretos”, diretamente relacionados aos fins enunciados, que são, igualmente, considerados “universais”, enquanto a inefetividade corresponderia à incapacidade ou à falta de vontade de alcançá-los, ou seja, a “deficiências” técnicas ou morais. Em um plano mais geral, é possível apontar para o fato de que as suposições de (in)efetividade podem ser ativadas como proveitosas acusações na construção de imagens de sucesso e fracasso estatal¹¹⁸.

Não obstante, mesmo nos próprios enunciados oficiais do TCA é possível observar diferentes ativações da ideia de efetividade: enquanto suas declarações públicas a celebram, instâncias internas a reivindicam através de queixas a respeito de sua lentidão e inoperância. É possível ver este tipo de queixa, por exemplo, em alguns dos pontos pautados para debate na Agenda da VI MRE, de 2000, preparada pela Secretaria Pro Tempore venezuelana e disponível na Base Jurídica de 2002 como anexo da ata final da reunião.

1. ADOPCIÓN DE ACCIONES ADICIONALES PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DEL TRATADO.

Es el tema político por excelencia que deberán tratar los Ministros. Tiene mucha relación con la agenda que ha venido cubriendo el Tratado durante años. Esta agenda debe ser modificada y actualizada. Debe analizarse la conveniencia de que el TCA concentre sus trabajos en un número factible de temas y proyectos. Se ha atribuido la *lentitud (y aún la inoperancia) en los trabajos del TCA* a la multiplicidad de proyectos, muchos apenas en perfil y *la gran mayoría solamente en el papel.*

118 Cristiano Mendes e Áureo Gomes (2017) apontam para esta questão no âmbito interestatal ao discutirem a construção discursiva dos “estados falidos” na política externa estadunidense. Simone Gomes e Igor Palhares Acácio (2016), por sua vez, em uma análise sobre a aplicação do conceito de “estado falido” ao México, observam sensíveis diferenças nos usos políticos do termo por diferentes grupos, com interesses diversos e mesmo contraditórios, questionando, a partir de uma perspectiva weberiana, a inclusão de estados com estruturas burocráticas e de aplicação de violência relativamente consolidadas na categoria. Os autores destacam como seu uso está majoritariamente associado à legitimação intelectual de intervenções externas e mesmo de mecanismos que perpetuam a espiral de violência perpetrada através do estado, refletindo ainda sobre a descrença da população mexicana diante de instituições estatais como parte de um complexo e histórico processo de produção do descrédito, o que somente aparenta fazer coincidir seus distintos usos políticos.

[...]

2. ASUNTOS INSTITUCIONALES DEL TCA

Entre las críticas que se hacen el Tratado se incluye la de sus instancias burocráticas, pues el Tratado fue concebido como un instrumento de naturaleza diplomática y política, gerenciado a través de las respectivas Cancillerías, mientras que la disciplina del desarrollo sostenible involucra muchos actores del área técnica y científica. Es por ello que deben buscarse *alternativas para robustecer la capacidad de respuesta y gestión del Tratado*.

[...]

Adicionalmente, debería establecerse el firme compromiso de que la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se realice con la periodicidad de dos años, y la del Consejo de Cooperación Amazónica y de cada Comisión Especial anualmente. De otra manera, podrían estar enviándose *señales distorsionadas sobre la jerarquía que los países amazónicos adjudican a su Tratado* (TCA, 2002d, pp. 108-109).

O fato de um ou outro grupo de atores envolvidos considerar que certos interesses (declarados ou não) não haviam sido efetivados, não significa que a composição política que se desenhou e se instituiu a partir e através do TCA não tenha tido (e continue tendo) efeitos reais. No mesmo documento é possível ver sendo posto em relação com as questões de inoperância o registro claro de que nem todas as atuações dos países membros em relação a região Amazônica passam pelo TCA:

La reciente constitución de un Foro de Ministros del Ambiente , a partir de reuniones realizadas en La Guaira, Cochabamba y Quito, con la decisión de reunirse cada seis meses ha venido a fortalecer el objetivo de actualizar la agenda del TCA, pues este foro hará seguimiento y tratará de establecer sinergias entre las Convenciones surgidas de la Cumbre de la Tierra de 1992: la de Biodiversidad, Cambios Climáticos (y su Protocolo de Kioto), los Mecanismos de Desarrollo Limpio, y la de Lucha contra la Desertificación. Quizás estos trabajos deberían ser coordinados por la Secretaría del TCA, para evitar la dispersión de los temas y duplicación de funciones, pues el grupo ha venido funcionando fuera del marco del Tratado, concentrándolo en los ministerios del ambiente, aunque la Secretaría Pro Tempore ha sido invitada a sus reuniones, en la última de ellas (Quito), simplemente como observador (TCA, 2002d, p. 109).

O TCA esteve, portanto, permanentemente operante, mas só depois de algum tempo de vigência os países membros passaram a explorar mais intensamente suas instâncias diplomáticas e entenderam ser necessário, além disso, ativar uma de suas possibilidades de performance, qual seja, a de uma instância de cunho executor. Igualmente significativas neste sentido são as noções de “temporária” e “permanente” utilizadas para referir-se ao seu órgão

de secretaria, noções estas que correspondem ao seu estatuto jurídico, mas também parecem refletir os mesmos julgamentos de valor. Entendo que ao TCA foram sendo atribuídas distintas projeções de efetividade ao longo de sua existência, que se acumulam e se refletem mutuamente em seus efeitos. É importante insistir neste ponto não para pautar, meramente, a defesa de sua efetividade, mas porque há uma tendência a considerar o TCA, em especial após a criação da OTCA, apenas no que ele traria de próprio, inaugural e notório, embora seja igualmente importante pensar suas continuidades, mais visíveis em seus procedimentos de “bastidores”, especialmente porque isto é o que permite compreender como a iniciativa chega a aglutinar, discursivamente, determinadas ações da administração pública na região ao passo que se distancia, ao menos publicamente, de outras.

As variadas projeções de efetividade também apontam para outra questão importante. Não por acaso, as intervenções planejadas para a Amazônia, pelo menos no Brasil, são quase sempre conjugadas como *grandes projetos*, o que pode ser entendido como uma estratégia para fazer frente à propalada grandiosidade da região e ao suposto “esquecimento” por parte de seus governantes. Essa imagem da presença do estado através de “grandes obras”, ou mesmo de *grandes acordos políticos* – nesse sentido, se destacam os enunciados performativos de amplitude de alcance do TCA –, torna relativo e desimportante o serviço burocrático por trás de tudo isso, que de fato se torna (e é pensado para realmente ser) invisível aos olhos das pessoas.

Vejamos como a questão da operabilidade do Tratado foi abordada no momento de assinatura do Tratado. Embora não seja necessário retomar uma discussão já longamente explorada nas sessões anteriores sobre a negociação do TCA, cabe aqui destacar para fins de encadeamento de circunstâncias que o texto acordado para assinatura em 1978 dotava o chamado processo de cooperação amazônica de duas instâncias oficiais de cunho diplomático – a Reunião de Ministros das Relações Exteriores (MRE) e o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) – e determinava que as *funções de secretaria* seriam exercidas *pro tempore* (temporariamente) por funcionários nacionais destacados com esta finalidade pelos países membros, seguindo critério de rodízio das reuniões do CCA. A concepção desta estrutura “enxuta” e vinculada pontual e diretamente às burocracias dos países membros pode ser

relacionada à proposta brasileira apresentada aos demais países no processo de negociação do Tratado. Em documento interno do governo brasileiro de 1976, o então Ministro de Relações Exteriores Antônio Azeredo da Silveira defendeu a referida formação, argumentando que ela “resolve, com felicidade, os aspectos operacionais do processo de cooperação, livrando-o de órgãos intrarregionais permanentes e concentrando as iniciativas e responsabilidades pertinentes aos Governos signatários”, o que parece não ter recebido maiores objeções dos demais países. Do texto originalmente inscrito no TCA¹¹⁹, depreende-se que a secretaria pro tempore teria meramente funções de apoio à realização das reuniões.

A visão brasileira sobre a funcionalidade do secretariado do TCA viria a se alterar ligeiramente na década seguinte, tal como se pode ver inscrito no dossiê *Documento de Política Regional “Os países amazônicos e o TCA”* (BRASIL, 1986), circulado internamente entre setores da diplomacia brasileira enquanto se davam os preparativos para que o país assumisse, por critério de rodízio, o mandato da Secretaria pro tempore, em meados de 1986. O dossiê foi produzido por diplomatas brasileiros com o intuito declarado de estabelecer diretrizes para pautar a atuação em relação ao TCA e aos países amazônicos, apresentando uma análise geral das relações até então constituídas, projetando cenários e “análises de perspectiva”.

O documento afirmava que os resultados iniciais do TCA estariam “aquém das expectativas” (o que suponho referir-se às expectativas brasileiras), “em virtude da recessão econômica generalizada na região e da atuação ineficiente da secretaria pro tempore (sediada, nestes primeiros anos, na Bolívia)” (p.1), apresentando um julgamento avaliativo da atuação boliviana – não foi possível depreender se este permaneceu interno aos quadros brasileiros ou se foi compartilhado com os demais países. Não obstante, além de corroborar as análises avaliativas predominantes na literatura, essa perspectiva serviu para embasar a aposta na atuação da futura Secretaria pro tempore brasileira, a ser assumida em setembro daquele ano e que, conforme

119 “ARTIGO XXII As funções de Secretaria serão exercidas, Pro Tempore, pela Parte Contratante em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica. PARÁGRAFO ÚNICO: A Secretaria Pro Tempore enviará às Partes a documentação pertinente” (TCA, 2002e, tradução minha).

o documento, deveria se dedicar a **propor e executar projetos** dando prioridade àqueles “*passíveis de implementação a curto prazo e com boa visibilidade política*”, de forma que seus resultados “*concretos visíveis*” pudessem vir a dar “*testemunho material da existência da cooperação amazônica*” (BRASIL, 1986, pp.15, grifos meus). Conforme o texto, ao ser sediada no Itamaraty, a Secretaria pro tempore “teria maior autonomia de atuação, inclusive junto a organismos internacionais”, em condições de utilizar “com mais intensidade, todo o arsenal de mecanismos de cooperação Sul-Sul”, dando-lhe “*meios de provar a verdadeira relevância do TCA*”, ao qual “*não mais se poderia então acusar de ser uma iniciativa meramente retórica*” (p.16)¹²⁰. O dossiê mencionava ainda os recursos reservados pelo Programa brasileiro Calha Norte, sob desígnio do Conselho de Segurança Nacional, para financiar a atuação da Secretaria Pro Tempore no Brasil. Além de outras coisas, é possível ver por estas passagens o quanto as análises avaliativas externas e internas são mutuamente influentes para a constituição dos instrumentos de governo, e que há uma preocupação em parecer operativo diante dos olhares da comunidade internacional, não só em meios explicitamente definidos como políticos, mas também em meios científicos¹²¹.

Tal proposta de atuação teria ainda, segundo o dossiê, o efeito esperado de contribuir na construção da imagem de um Brasil preocupado com o desenvolvimento social dos seus vizinhos, uma vez que as relações que já vinham sendo estabelecidas com tais países haviam resultado em um balanço por demais favorável ao Brasil e desfavorável aos demais (a não ser pela Venezuela, único da região com o qual o Brasil possuía “comércio deficitário”),

120 Destaco alguns trechos do documento para indicar a concepção de concretude que orientava tal proposta de atuação: “à guisa de exemplo de atividades com resultados concretos, no âmbito do TCA, poder-se-ia mencionar a da erradicação, em toda a Amazônia, do inseto *Aedes Aegypti*, transmissor da febre amarela e do dengue: o seminário técnico sobre o assunto, realizado em Belém do Pará, em outubro de 1984 [designado como atividade vinculada ao TCA quando de sua realização], concluiu pela inteira factibilidade de tal projeto, num prazo de 15 a 24 meses, cabendo apenas a uma Secretaria Pro Tempore ativa a coordenação das atividades e a obtenção de fundos, junto à Organização Mundial da Saúde (OMS) e à Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), para ser alcançada a meta desejada” (BRASIL, 1986, pp.16).

121 Algumas das análises que remetiam a sua efetividade (ou inefetividade) nessa época foram os trabalhos de Ware (1980) e Landau (1980). É possível entrever mais intensamente estes trânsitos, que considero representativos da mútua influência entre estes dois campos, tomando em consideração o trabalho da Professora Maria de Nazaré Oliveira Imbiriba (IMBIRIBA, 1984, apud antiquera, 2006), quem depois veio a se tornar Primeira Secretária Executiva da Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ), criada em 1987 no âmbito do TCA.

o que se acreditava causar reservas por parte dos países vizinhos em relação aos anseios e aspirações brasileiras. No mesmo documento, inclusive, é possível observar o registro das aproximações (e distanciamentos, que deveriam ser compensados¹²²) que o Brasil vinha fazendo de forma bilateral, e uma clara projeção de que isso viria a repercutir em uma almejada posição de liderança no continente. Segundo Flávio Castro (2009), diplomata que sintetizou em um livro os posicionamentos da diplomacia brasileira ao longo da história, a aposta da política externa brasileira nesse período era a de investir na configuração de um mundo multipolar, diante da divisão bipolar que predominara durante a chamada Guerra Fria, algo ligeiramente mencionado no documento acima referido. Para tanto, entendia-se que era importante investir em distintas conexões regionais.

O documento analisado ainda traz registros de preocupação com o processo migratório que vinha se acentuando, resultado dos investimentos do governo brasileiro no desenvolvimento da região sob a perspectiva das “fronteiras vivas”, que haviam possibilitado que o fluxo de migração interna chegasse (e mesmo ultrapassasse) às fronteiras nacionais¹²³. O povoamento das regiões de fronteira por brasileiros teria afetado o caráter de isolamento que a floresta amazônica, comparada à “muralha da China”, proporcionara ao país nos séculos anteriores em relação aos limites nacionais, aumentando os contatos e os trânsitos entre fronteiras. Isso era considerado um problema diplomático porque, segundo inscrito no documento, poderia causar receios por parte dos países vizinhos por ser considerado ameaça às suas soberanias nacionais, uma vez que tais países encontravam-se “vulneráveis ou ausentes nas suas regiões fronteiriças”. Com base nesse argumento, decorria a necessidade de “presença governamental eficiente” (do Brasil, é claro) ao longo de toda a extensa fronteira. É possível que esse receio de fato existisse e fosse manifestado pelos outros países, mas era também um argumento

122 O documento afirmava que as compras brasileiras junto aos países amazônicos havia decrescido para menos da metade de 1980 a 1985 (com vistas a produzir superávit a fim de atender ao serviço de uma elevada dívida externa), e colocava em perspectiva essa abordagem de atuação.

123 Para uma discussão sobre a concepção de fronteiras vivas, que envolve o manuseio das relações estabelecidas com os diversos grupos de populações que ocupam o território para a definição de limites geopolíticos, em vigor desde a época da colonização europeia, ver Farage (1991).

subjetivo valioso para embasar o incentivo à ação brasileira, dando-lhe contornos de medida estratégica compensatória. É curioso notar a semelhança com os motivos apresentados para proposição do TCA, que também supunha uma defesa diante das desconfianças a respeito de um ímpeto imperialista brasileiro.

O documento ainda postulava que o Brasil adotasse uma postura mais participativa, “ajudando” de formas diversas “as forças modernizadoras” que então existiam nos países amazônicos através de modalidades de cooperação bilateral “mutuamente benéfica”, como a atuação de programas brasileiros de caráter assistencial, a constituição de joint-ventures para exploração de recursos naturais e desenvolvimento de infraestrutura (ambos temas inscritos no TCA, diga-se de passagem), e projetos de cooperação técnica brasileira, além da concessão de financiamentos (soft loans). O documento apresenta motivações de cunho diplomático para o estabelecimento e/ou intensificação de tais relacionamentos com os países, uma vez que uma atuação brasileira mais tímida poderia vir a demonstrar “desinteresse” da parte do Brasil, ativando uma retórica de preocupação com a segurança nacional (embora não explicitamente nesses termos): investir no desenvolvimento dos países amazônicos seria um meio de evitar que uma instabilidade política e financeira viesse a se instaurar, com possíveis reflexos para o Brasil (cita, por exemplo, a possibilidade de instauração de uma “monocultura da cocaína” na Bolívia).

O documento postula a atuação brasileira no âmbito do TCA no sentido de intensificar o nível de contatos e de realizar o que foi chamado de iniciativas concretas, aplicando o TCA naquilo que ele teria de mais pragmático, a saber, as “experiências nacionais bem-sucedidas”. Vê-se desenhar aí a proposta brasileira de lançar projetos e iniciativas abertos à adesão de apenas alguns dentre os oito países membros e a decisão de não esperar pelos mecanismos institucionais do Tratado, operando acordos bilaterais de cooperação amazônica.

Poucos são os registros a que tive acesso da atuação da Secretaria Pro Tempore brasileira, cujo mandato se estendeu de setembro de 1986 a março de 1988, assim como pouco tem se falado na literatura especializada a respeito desse período, visto, como já dito, como parte de uma espécie de hiato na história institucional do Tratado. Mas a orientação formulada pela diplomacia

brasileira parece ter sido o que inspirou as decisões de compor um Comitê ad hoc de apoio à Secretaria, reunindo altos representantes diplomáticos (embaixadores) dos países amazônicos acreditados em Brasília para discutir de forma oficial, porém reservada, as questões relativas ao Tratado (GADELHA, H., 2010); bem como a criação de duas comissões especiais temáticas em 1988, a saber, a Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônia e a Comissão Especial de Saúde da Amazônia, um tipo de instância que havia sido prevista no texto do Tratado mas que ainda não havia sido colocada em prática, e que previa funcionamento sem a compulsoriedade da presença dos oito países em bloco. Estas últimas foram criadas por ocasião da III CCA, realizada em março de 1988 sob mandato da Secretaria Pro Tempore brasileira, reunião que teve o caráter geral de anuência das atividades que vinham sendo desenvolvidas no intuito de intensificar a articulação regional de políticas para a região. Vê-se que a visão sobre a funcionalidade de um secretariado “mais atuante” no âmbito do TCA, inicialmente considerada dispensável pelo governo brasileiro, é, neste momento, aventada pelo mesmo país numa reorientação de procedimentos, ideia que parece ter a ver, inicialmente, com os anseios expostos no dossiê citado acima, mas que foi aprovada por todos os demais países membros do acordo. Tal reorientação se daria através de financiamento próprio ou da captação pontual de recursos externos oriundos de organismos aliados da cooperação internacional.

Nesta época, havia uma série de programas governamentais voltados para a Amazônia sendo desenvolvidos no Brasil, como o Plano de Integração Nacional, o Programa de Polos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia (chamado POLAMAZONIA), o Programa de Incentivo à Produção de Borracha Natural (chamado PROBOR, com sucessivas edições), o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), o Programa Grande Carajás, entre outros. Destaque especial merece ser conferido ao Programa Calha Norte¹²⁴, referido pelo dossiê acima, examinado e analisado por João Pacheco de Oliveira (1990) em seus efeitos em relação à política indigenista brasileira. O autor indica o percentual de *recursos alocados no*

124 O Programa Calha Norte continua vigente até hoje, estando sob a coordenação do Ministério da Defesa desde 1999.

âmbito do projeto ao Ministério das Relações Exteriores: 2,1% para diversas finalidades (demarcação de fronteiras, ampliação da rede consular, cooperação técnica e **Secretaria Pro Tempore do TCA**), sendo que mais de 70% dos recursos totais do projeto foram alocados em ministérios militares (Exército, Marinha e Aeronáutica), para construção de infraestrutura de acesso e postos de fronteira. A maior parte das ações realizadas, dentro do que João Pacheco chama de metodologia de impacto, se deu em seus primeiros anos de vigência, que coincidem com o mandato da Secretaria pro tempore brasileira.

Em sua análise, o autor demonstra, através do exame de documentos, como as preocupações com a soberania nacional estavam também sendo formuladas em relação aos processos de demarcação de terras indígenas e às possibilidades de exploração dos recursos nelas contidos para fins de desenvolvimento econômico, o que também acionava um discurso de ameaça de ingerência externa sobre territórios e recursos nacionais. Como uma iniciativa sob responsabilidade de distintos setores da administração pública e sem claras materialidades definidas a não ser por determinados documentos de caráter sigiloso, o Calha Norte se configurou, segundo o autor, como “algo de difícil visualização, para a qual inexistia um agente claramente responsabilizado, que sirva como um possível interlocutor para as forças sociais afetadas por suas intenções e decisões” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1990, p. 18). No entanto, seus efeitos foram sensivelmente importantes no que diz respeito à estrutura governamental para lidar com as questões que nomeia, inclusive para a estrutura do TCA, que apenas começava a se desdobrar e se beneficiou dos investimentos previstos no projeto.

A Secretaria Pro Tempore brasileira ficou vigente até 1988, quando o mandato foi passado à Colômbia, conforme o estabelecido critério de rodízio. Foi sob responsabilidade da Secretaria Pro Tempore colombiana que se deram atuações que foram designadas como iniciativas de “revitalização” do TCA. Em 1989, foram realizadas duas grandes reuniões oficiais no âmbito do Tratado, a III Reunião de Ministros de Relações Exteriores (MRE), realizada em Quito de 6 a 7 de março, e a Primeira Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos, realizada dois meses depois em Manaus, no dia 6 maio de 1989. Os enunciados produzidos nestas reuniões, diferente de suas ativações imediatamente anteriores descritas acima, parecem ter sido especialmente

voltados à comunidade internacional como um todo, e não apenas aos países da região.

Pela Declaração de São Francisco de Quito, produto final da III MRE (disponível na Base Jurídica, juntamente à a ata final da reunião: OTCA, 2002f), pode-se perceber que passa a ser delineado mais claramente um ensejo de ativar o TCA como uma forma de canalizar recursos e centralizar as ações dos atores políticos internacionais – países desenvolvidos e outros organismos internacionais – cujas pretensões envolvessem abranger a região amazônica como um todo¹²⁵. Do seu texto, visto em paralelo às ações que vinham sendo empreendidas pelos países membros em seus respectivos territórios amazônicos, é possível depreender que a existência do TCA não pretendia impedir a execução de ações em aliança com tais atores da cooperação internacional dentro dos limites de cada país, mas não podia permitir que estas alianças viessem a se estender a ponto de se configurar como grandes programas de gestão pública transnacional, a não ser que se dessem por dentro de seu escrutínio, o que envolvia a necessidade de coadunação de tais programas com os interesses nacionais dos países membros, que nem sempre convergiam. Tampouco coincidiam em sua totalidade os muitos alinhamentos que os países membros empreendiam, individualmente, com os demais atores da comunidade internacional.

Na mesma declaração, foi também enunciado o interesse em empreender ações que conduzissem ao fortalecimento institucional das estruturas do Tratado, autorizando, entre outras coisas, a produção de um estudo para elaboração de um regulamento do órgão de secretaria, ou seja, da Secretaria Pro Tempore, que incluísse as funções de gestão e promoção de

125 É possível ver em algumas passagens do texto a convocação, através da explícita nomeação de dois importantes organismos internacionais de abrangência mundial e regional, para que os projetos de cooperação técnica e financeira voltados a um tratamento regional da Amazônia se dessem através do TCA. Sob o título “Marcha do Processo de Cooperação Amazônica”, os países declaram no texto que “ACOGEN con satisfacción la disposición del **PNUD**, manifestada por su Director para América Latina, de apoyar com cooperación técnica a los programas y proyectos amazónicos prioritarios e instan al **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** a intensificar las acciones que viene realizando, orientadas a brindar apoyo de carácter técnico y financiero a los proyectos de cooperación amazónica *que se ejecutan en el marco del Tratado*” e também “EXPRESAN su satisfacción por el ofrecimiento del **Banco Interamericano de Desarrollo**, de prestar cooperación técnica y financiera para la ejecución de *proyectos derivados del Tratado de Cooperación Amazónica* y *exhortan a otros organismos internacionales a comprometer su respaldo con el mismo propósito*” (OTCA, 2002f, p. 74, grifos meus).

projetos¹²⁶; a identificação de mecanismos de captação de recursos externos procedentes de organismos de cooperação internacional; e a preparação de estudos sobre *a conveniência de criar uma secretaria permanente para o Tratado*, além de um fundo financeiro da Amazônia, ou organismo similar. Percebo nisso tudo a necessidade de enunciar publicamente a conjugação entre *vontade política* e *capacidade operacional* que os países membros buscavam demonstrar diante da comunidade internacional. É ainda a primeira vez no âmbito do Tratado que se fala em desenvolvimento sustentado/sustentável – remetendo implicitamente ao relatório Brundtland, que instituiu esses termos no debate ambiental e sobre o qual falo em detalhes mais adiante –, na mesma ocasião em que se cria no interior do TCA duas novas comissões especiais temáticas, que se somariam às outras duas criadas em 1988: a Comissão Especial de Meio Ambiente da Amazônia e a Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia.

A Primeira Reunião de Presidentes, por sua vez, foi realizada em Manaus, em maio de 1989. O texto original do TCA não previa esse tipo de instância, de forma que a sua ativação pode ser vista como um indício de que os países amazônicos julgaram ser útil instituir uma tribuna de enunciação extraordinária e ainda mais notável do que aquelas previamente realizadas. O evento foi realizado como um ato de celebração e fortalecimento do Tratado. O produto deste encontro foi, não fortuitamente, chamado *Declaração da Amazônia*. Nela, os presidentes declaravam conjuntamente a “disposição de dar todo impulso político ao esforço de concertação” de seus governos no marco do TCA, reiterando seus apoios a ações que conduzissem ao seu fortalecimento institucional como instância de tratamento internacional da Amazônia. Manifestavam ainda a disposição de

acolher a cooperação de países de outras regiões do mundo e de organismos internacionais que possam contribuir para colocar em marcha projetos e programas nacionais e regionais que decidamos adotar livremente e sem imposições externas, de acordo com as prioridades de nossos governos (TCA, 2002g, pp. 39-40, tradução minha).

126 Diante da familiarização que obtive com os termos usuais da diplomacia para o desenvolvimento da pesquisa, o uso do termo “gestão” aqui me parece remeter ao significado diplomático do termo, relacionado a certos processos de persuasão, para além de seu sentido mais imediato de administração de projetos.

Entre outras coisas, denunciaram a dívida pública e asseveraram sua oposição a tentativas de impor condições para a alocação de fundos internacionais para o desenvolvimento.

A produção destes eventos e declarações oficiais no âmbito do TCA pode ser vista dentro de um encadeamento de atos da política internacional, embora não seja possível afirmar que tais atos possuem, em si, uma direta e exclusiva relação causal. Em 1987, dois anos antes desta revitalização cerimonial, a questão ambiental havia sido fortemente reforçada como temática orientadora da política internacional de desenvolvimento, com o lançamento do dossiê da ONU intitulado “Nosso Futuro Comum”, que viria a ser largamente conhecido e citado nos anos seguintes através da instituição do conceito de desenvolvimento sustentável. O relatório, que havia sido encomendado pelo Secretário Geral da ONU a uma recém-instalada Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, presidida pelo primeiro ministro norueguês Harlem Brundtland (daí o relatório vir a ser referido também pelo seu nome), é um dos documentos mais influentes no debate ambiental.

É curioso perceber como Mikael Román (1998), autor que se dedicou a estudar o TCA como regime internacional, relaciona a publicação do “Nosso Futuro Comum” com a publicação de um outro relatório, intitulado “Nossa Própria Agenda”, apresentado em 1990 pelos países latino-americanos como um meio, concorrente ao relatório Brundtland, de institucionalizar uma concepção “alternativa” da relação entre meio ambiente e desenvolvimento¹²⁷. Partindo da comparação feita por Román (1998), entendo que o relatório Brundtland, ao instituir o entendimento geral de que todos os problemas ambientais estão global e intrinsecamente conectados, permite reposicionar o argumento de que a floresta amazônica, um emblema simbólico central do debate ambiental internacional, deve ser tratada como um bem público global, o que pode ter levado a uma abertura de novas discussões sobre sua tutela governamental, algo que o TCA havia considerado a partir de um

127 Em termos simbólicos, é interessante perceber a ativação do termo “nosso” para projetar sobre uma ampla coletividade, global ou regional, os interesses em jogo nestes atos de enunciação política.

posicionamento em defesa da soberania nacional dos países amazônicos de forma aparentemente satisfatória até então.

É possível ver pela atuação da Secretaria Pro Tempore brasileira acima descrita que, antes da publicação do referido relatório, já vinha sendo atribuída função estratégica ao TCA no contexto de uma política de aproximação regional, ou seja, na relação *entre* os países amazônicos. No entanto, em 1989, dois anos após a publicação do relatório, e, certamente, sob influência de outros fatores da política internacional, *o que se “renova” e “revitaliza” em seu âmbito é a sua função de enunciação diante de uma comunidade internacional mundial*, capitaneada pelos países desenvolvidos através de organismos internacionais nos quais os países do terceiro mundo, embora dispusessem de influência, se colocavam com relativa desvantagem, o que pode ser deduzido a partir da necessidade, percebida então e nos anos que se seguiram, de instar os discursos produzidos nestes meios através, por exemplo, da publicação de um relatório “alternativo” por parte de países da América Latina e do Caribe, mordazmente intitulado *Nossa Própria Agenda*. Os dois relatórios, entretanto, coincidem, segundo Román, na *conclusão de que os problemas ambientais só poderiam ser solucionados através da cooperação internacional*.

É importante destacar que a noção de cooperação internacional nessa época estava predominantemente centrada na atuação de agentes estatais e interestatais, embora sempre tenha havido certa atuação de agentes não estatais mediadas pelo estado, especialmente do campo religioso (PANTALEÓN, 2002). Essa configuração viria a se alterar sensivelmente nas décadas seguintes, abrindo maior espaço para organizações não governamentais no universo da cooperação internacional, tendo como marco conceitual a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92. Esta teve como evento paralelo um Fórum Global, que, apesar de organizado em coordenação com a ONU, foi realizado sob responsabilidade de ONGs do mundo todo (LITTLE, 1995). Aliás, em 1992 foi realizada uma Segunda Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos, que se encontraram em Manaus para enunciar um posicionamento comum a respeito da região a ser defendido conjuntamente pelos países membros do TCA naquela Conferência, mostrando que a disputa pela atuação sobre a Amazônia seguia premente nos

meios diplomáticos, e que *os grandes eventos ambientais mundiais podem ser vistos como arenas em que essa disputa é encenada/realizada com particular esplendor.*

Paul Little (1995) destaca a importância política da Eco-92 apresentando uma análise da Conferência como um ato mágico global, ou seja, como um ritual performativo, em que os líderes políticos mundiais supostamente solucionaram os problemas envolvendo o binômio desenvolvimento e meio ambiente através da evocação de conceitos e frases de efeito, produzindo a ideia de que o evento teria em si uma significância transcendental. O autor vê os “megaeventos transnacionais” como um fenômeno inaugural na humanidade em ativação há apenas algumas décadas. É possível fazer uma ponte entre o que é apresentado por Little com o estado teatro analisado por Geertz (1991), evidenciando que o culto ao estado emerge nesses momentos como uma afirmação elaborada no próprio vocabulário do ritual, que encena, através do espetáculo, sua hierarquia e base ideológica. Através dos grandes eventos, o estado dá um exemplo do poder de grandeza para organizar o mundo. É significativo que o Brasil tenha sediado este evento paradigmático, cuja captação foi resultado de intensas investidas por parte do país, no ensejo de inserir-se na arena internacional como um global player¹²⁸.

Neste momento, os posicionamentos enunciados pelos países amazônicos se revestiram de um tom de enfrentamento ainda maior em relação aos países desenvolvidos. Destaco, nesse sentido, algumas passagens da intitulada Declaração de Manaus sobre a Conferência das Nações Unidas Sobre o Ambiente e Desenvolvimento, nas quais foi “reconhecida a *maior responsabilidade dos países desenvolvidos* na deterioração progressiva do meio ambiente, *razão suficiente* pela qual *não podem pretender impor controles ecológicos e condicionalidades aos países em desenvolvimento*”, e se identificou o subdesenvolvimento como “causa fundamental e grave efeito da deterioração do meio ambiente” (OTCA, 2012h, p. 42, tradução e grifos meus).

128 Discutindo determinadas dimensões do projeto brasileiro de liderança na arena política internacional, Kelly Silva (2014) analisa a atuação brasileira no que diz respeito à ativação de políticas de direitos humanos no país, visando acumular capital simbólico para ser reconhecido como um global player.

Na verdade, os países do terceiro mundo se encontravam de diversas formas amalgamados aos países desenvolvidos e aos seus organismos interestatais internacionais, tendo recentemente passado por uma década, a de 1980, marcada por intensos procedimentos de ajuste estrutural e endividamento externo – algo também registrado, mas sem nomear pontualmente os atores envolvidos, na Declaração da Amazônia, de 1989. Entendo que as variadas composições que efetivamente se constituem, concomitantemente aos discursos de enfrentamento ou colaboração veiculados através de conferências e relatórios internacionais, são um indicativo de que os posicionamentos cristalizados através destes atos públicos *não necessariamente descrevem as relações estabelecidas em sua exatidão*, sendo, antes, um meio de tentar nomear certos fluxos já existentes numa disputa de sentidos com efeitos relacionados à divisão internacional do poder.

No âmbito do TCA, mais especificamente, também houve um esforço de produção de um amplo e abrangente informe sobre a Amazônia no intuito de orientar as políticas e estratégias de desenvolvimento para a região, elaborado por uma Comissão Amazônica de Desenvolvimento e Meio Ambiente criada para este fim. Intitulado *Amazonia Sin Mitos*, o informe estava explicitamente relacionado à “Nossa Própria Agenda”, tendo sido realizado, assim como esta, com patrocínio do BID e do PNUD, como se pode ver inscrito no primeiro parágrafo de sua Introdução. Segundo o próprio documento, para sua produção foram convocados, em junho de 1991, “un grupo de personalidades destacadas de la política y la ciencia de los ocho países de la región amazónica, para conformar una Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente”, dentre os quais destaco Julio Barbosa, presidente do Conselho Nacional de Seringueiros no Brasil; Gabriel García Márquez, escritor colombiano; Ailton Krenak, do Núcleo de Cultura Indígena no Brasil; e Ignacy Sachs, então acadêmico e professor na França. Soube através de conversas informais com um coordenador na sede da OTCA que o documento chegou a causar dissensos consideráveis entre os países membros à época de sua publicação. Na consulta que realizei no Itamaraty, não foi possível localizar documentos que fizessem referência a este dissenso em particular, mas foi possível perceber o registro de insatisfações crônicas do governo brasileiro com as atuações realizadas pela Secretaria Pro Tempore nos mandatos

exercidos pelo Equador (período em que foi publicado o informe Amazonia Sin Mitos) e, posteriormente, pelo Peru, como explorarei mais adiante.

Em paralelo a estas atuações cerimoniais, os países membros seguiram operando mudanças na estrutura de funcionamento do Tratado, o que também influía nas relações que estabeleciam sob sua qualificação com os demais agentes do universo da cooperação internacional. A partir do compromisso que havia sido amplamente afirmado a respeito do fortalecimento institucional do Tratado em 1989, seguiram-se novos desdobramentos. Foi produzido e adotado um regulamento da Secretaria Pro Tempore por ocasião da IV MRE, em 1991, documento que reconhecia e expandia suas atribuições em relação àquelas definidas no texto do Tratado (ANTIQUERA, 2006, p. 75)¹²⁹.

A Secretaria Pro Tempore havia sido instituída a cargo do Equador em 1990, tendo funcionado sob este novo regimento a partir de sua adoção. Uma importante medida tomada pelo Secretário Pro Tempore equatoriano, Luis Carrera de La Torre, foi estabelecer uma locação física para a Secretaria, independente do Ministério das Relações Exteriores equatoriano, além de contratar pessoal para trabalhar nas comissões especiais previamente formadas, que haviam permanecido, até então, “construções no papel” (ROMÁN, 1998, p. 121). Para Román (1998), foi somente a partir desta Secretaria Pro Tempore que se iniciou a elaboração de projetos “concretos”, algo que, visto em paralelo com as atuações anteriormente projetadas por uma Secretaria Pro Tempore brasileira, aponta para um embate interno quanto aos termos de concretização do acordo inscrito no TCA.

A Secretaria Pro Tempore equatoriana procedeu com a formulação de um Grande Plano de Ação, o que, segundo Roman (1998) – autor que compreende a iniciativa como medida de efetividade –, foi realizado da seguinte forma: solicitou-se que cada comissão especial elaborasse projetos concretos no intuito de superar problemas específicos em diferentes áreas; tais projetos foram posteriormente discutidos e negociados como parte de um gigantesco plano para o desenvolvimento e a preservação da Amazônia. Este plano, apresentado em 1992, era composto de 52 programas e mais de 200

129 O regulamento da Secretaria pro tempore, hoje revogado em função da criação de uma Secretaria Permanente, pode ser consultado na base jurídica de 1992, elaborada sob gestão equatoriana.

projetos diferentes, estabelecendo fundamentos técnicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia (ROMÁN, 1998, p.122). Segundo registrou Antiquera (2006), que também vê com bons olhos as atuações de caráter “mais técnico”, se destacaram igualmente iniciativas de sistematização e publicização das informações, através da criação de uma página na internet, com disponibilidade de grande acervo de documentos, e da publicação de livros e documentos, como parte do Subprograma “Sistema de Información Amazónica”. A Secretaria Pro Tempore, sob mandato do Equador, foi apoiada com a destinação de recursos pela ONU (por meio do PNUD) e pela União Europeia, que financiaram as reuniões das comissões especiais e suas publicações, além de terem disponibilizado, segundo Antiquera (2006), material e consultores técnicos. Conforme registra este autor em transcrição de entrevista concedida por um consultor da ONU que atuou junto ao TCA entre 1992 e 1997, havia uma severa postura de bloqueio por parte da diplomacia brasileira em relação às iniciativas da Secretaria Pro Tempore sob mandato do Equador e do Peru.

As reservas da diplomacia brasileira em relação às atuações da Secretaria Pro Tempore, de fato, estão registradas em algumas de suas comunicações internas. É possível ver em telegramas e despachos telegráficos, trocados pelas embaixadas brasileiras nos referidos países e pelo Itamaraty, críticas à atuação de ambos os exercícios da Secretaria Pro Tempore, incluindo instruções sistemáticas para sua desaprovação, *sob argumentos de que tais atuações se assemelhavam às de uma organização internacional*. Em despacho telegráfico enviado à embaixada brasileira em Lima em período de exercício peruano da Secretaria Pro Tempore, é possível ver uma breve apreciação do governo brasileiro sobre a atuação da Secretaria Pro Tempore equatoriana. Sobre a iniciativa da Secretaria de editar um Boletim Informativo do TCA, lê-se:

[...] não existe no âmbito do TCA uma iniciativa substantiva e decisória que autorize o conteúdo de um boletim informativo em nome dos oito Estados Partes. *Isso somente ocorrerá quando e se o TCA der origem a uma instituição internacional*. Um boletim informativo de atividades do Tratado de Cooperação Amazônica evoca a tendência a assimilar a natureza do TCA à de um organismo

internacional. Recordo que em várias ocasiões, durante o exercício da SPT [Secretaria Pro Tempore] pela Chancelaria equatoriana, tivemos problemas com iniciativas que apresentavam o TCA (SPT), perante terceiros países, como um organismo internacional” (BRASIL, 1994).

Tais posicionamentos eram justificados internamente pelo fato de que as ações da Secretaria Pro Tempore, por se darem no interior das estruturas burocráticas dos governos nacionais *soberanos* aos quais fora atribuído mandato, estavam fora do alcance e escrutínio da diplomacia brasileira. No mesmo despacho telegráfico (BRASIL, 1994), é registrada a instrução, endereçada ao embaixador brasileiro em Lima, para solicitar à Secretaria Pro Tempore esclarecimento quanto aos casos de empréstimos não reembolsáveis negociados pela Secretaria junto a instituições internacionais, que deveria explicitar se apenas os países beneficiários diretos do projeto constavam como recipientes dos empréstimos ou se todos os países membros, “solidariamente”, figuravam como tomadores do empréstimo em questão. A realização de gestões da Secretaria Pro Tempore junto a outros países e organismos internacionais sob o nome do TCA, uma espécie de marca coletiva, com a intenção de angariar recursos para execução dos projetos era o que o Brasil alegava temer, sob protestos de que os empréstimos, disponibilizados em nome de toda a região amazônica, beneficiariam apenas alguns países, mas comprometeriam a todos, mesmo que concedidos como “fundo perdido” (ou seja, como doação não reembolsável). Isto é interessante para colocar em perspectiva os variados fluxos de dinheiro e políticas que, apesar de serem em geral caracterizados como “trocas desinteressadas”, produzem uma espécie de endividamento simbólico no universo da cooperação internacional (cf SILVA, K., 2008; BARROSO; NICAISE, 2014). Obviamente, as posturas adotadas pela diplomacia brasileira numa tácita defesa política dos interesses nacionais do país tiveram efeitos sobre os projetos que deixaram de ser executados pela Secretaria Pro Tempore. No entanto, não é admissível supor que as iniciativas propostas pelas demais embaixadas, a despeito do caráter técnico de que se revestiam, não fossem igualmente informadas por interesses políticos.

Na esteira dos desdobramentos da agenda de “Fortalecimento Institucional do Tratado”, sob o mandato peruano, foi realizada em Lima nos dias 10 e 11 de outubro de 1994 a VI Reunião do CCA, em que foram aprovadas algumas resoluções que refletem a dinâmica de forças no interior do Tratado. Uma delas prescrevia que a comunicação da Secretaria Pro Tempore com agentes externos da cooperação internacional passasse a se dar através de vias diplomáticas, sugerindo talvez uma vitória brasileira no sentido de estabelecer maior controle sobre as iniciativas da Secretaria. Por outro lado, aprovou-se a ampliação do prazo do mandato da Secretaria, sugerindo uma conquista peruana, possivelmente apoiada pelos países que viriam a assumir seu comando em seguida, especialmente a Venezuela. Por fim, foi determinado que se criasse *um grupo de trabalho ad hoc para realizar um estudo sobre as implicações da criação de uma secretaria permanente (administrativas, jurídicas, técnicas e financeiras)* e para propor as devidas alterações no texto do tratado e regulamentos correspondentes (TCA, 2002h).

A Secretaria Pro Tempore peruana elaborou um documento com termos de referência para a realização de tal estudo, prevendo a possibilidade de contratação de uma consultoria internacional para definir aspectos técnicos da criação da Secretaria Permanente, contra a qual o Brasil se posicionou sob argumento de que se tratava de uma decisão essencialmente política, de forma que o peso de uma consultoria, elaborada por instituição regional de prestígio, poderia ter influência fundamental no processo de decisão a ser tomada sobre o tema¹³⁰. Instruções nesse sentido podem ser observado em Minuta de Despacho Telegráfico, enviado para a Embaixada brasileira em Lima quanto ao assunto (Despacho telegráfico 1206, de 28/12/1994, BRASIL, 1994): “Os aspectos técnicos que cercam a execução de decisão de tal importância não podem preceder essa decisão”. No mesmo despacho telegráfico, vê-se a instrução quanto à *firme* posição brasileira de que a SP deveria ser sediada em Brasília. São fornecidos os seguintes “fatos que se impõem” à defesa de tal posição:

130 Não tive acesso ao documento com os termos de referência propriamente dito, apenas aos telegramas e despachos telegráficos que o mencionavam.

Temos jurisdição sobre 67,79% da bacia Amazônica, e a Amazônia brasileira é equivalente a cerca de 61% do território nacional. Fomos os promotores do TCA. Desejamos vê-lo fortalecido e melhor estruturado, para que possa cumprir de maneira mais eficaz os seus propósitos. Secundariamente, cumpre não esquecer que possuímos fronteiras com todos os Estados Partes do Tratado, com a única exceção do Equador, e que todos os Estados Partes estão representados em Brasília.

Sobre a questão de seu financiamento, prevê-se que o Brasil poderia vir a ter que arcar com os custos de sua instalação, rateando-se as demais despesas, e o caso é comparado com os casos da Secretaria do Comitê da Hidrovia Paraguai-Paraná, sediada na Argentina, que cobre todos os gastos, e da Secretaria do Tratado da Bacia do Prata, também sediada em Buenos Aires, cujos gastos são essencialmente cobertos pela Argentina e pelo Brasil.

Os registros das reuniões do Grupo de Trabalho ad hoc criado para examinar a questão das implicações da criação de uma secretaria permanente constam apenas das comunicações trocadas entre as embaixadas brasileiras e o Itamaraty, uma vez que as delegações julgaram desnecessária a produção de atas (Telegrama 46A, de 06/01/95, BRASIL, 1995). O grupo, composto de funcionários diplomáticos lotados nas embaixadas dos países membros em Lima, se reuniu pela primeira vez como grupo de trabalho ad hoc no dia 5 de janeiro de 1995, no que foi descrito pelo embaixador brasileiro em Lima, Antônio Pedro (no documento não consta seu sobrenome), como uma *longa e intensa reunião*. Segundo o embaixador, a agenda da reunião havia sido definida para considerar os termos de referência elaborados pela Secretaria Pro Tempore acima mencionados, que previam a contratação de uma consultoria internacional a respeito da estruturação da SP, mas se tornou um debate com duração de cerca de três horas por conta dos diferentes posicionamentos que os países membros possuíam a respeito de sua contratação versus a decisão política de criar a SP: “O representante do Equador foi particularmente ativo na tentativa de demonstrar o oposto da tese brasileira” (BRASIL, 1995).

O embaixador menciona ainda que, antes da reunião, *reuniu-se reservadamente com o então diretor de coordenação da Secretaria Pro Tempore*, a quem caberia conduzir o encontro, conseguindo convencê-lo a começar os trabalhos da reunião pela apresentação da posição brasileira, o

que o embaixador considera ter facilitado o direcionamento do debate em seu favor. Finalmente, o embaixador brasileiro sugere ao Chefe do DAA, a quem se dirige em telegrama, que poderia ser um bom momento para intensificar as gestões diplomáticas nas capitais dos países membros (fazendo a ressalva “inclusive Georgetown e Paramaribo”), com o intuito de avançar no processo de convencimento com relação a posição brasileira (BRASIL, 1995).

É curioso observar como a percepção do governo brasileiro sobre a função da Secretaria Pro tempore parece ter mudado de figura neste período, conforme foram se desenhando as suas atuações em interlocução com o universo da cooperação internacional e a sua própria relevância como ator institucional, através dos mandatos atribuídos pelos demais países membros ao seu secretariado, o que implicou importantes desavenças a respeito do entendimento da “ampliação” de suas atribuições, algo que havia sido inicialmente aventado pelo próprio governo brasileiro. A importância que os países membros atribuíam ao exercício dessa pode ser vislumbrada observando o conjunto dos seus mandatos. A posição da Venezuela registrada no telegrama do embaixador Antônio Pedro (BRASIL, 1995), por exemplo, era a de que a criação de uma Secretaria Permanente só deveria se realizar após completado o ciclo de exercício da Secretaria Pro Tempore, que, segundo o critério estabelecido de rotatividade por ordem alfabética, terminaria com a Venezuela, após o mandato vigente do Peru, ao qual se seguiria ainda o do Suriname.

Na prática, a ordem de alternância dos países membros frente à Secretaria Pro Tempore foi ligeiramente diferente. Guiana e Suriname nunca chegaram a exercer a Secretaria. O Suriname renunciou ao mandato que deveria ter exercido no período de transição para a Secretaria Permanente, quando se adensavam as tensões entre os países membros a respeito das funções e atribuições do órgão de secretaria (TCA, 2002a).

Quadro 2 – Mandatos à frente da Secretaria Pro Tempore por país

EXERCÍCIO DA SECRETARIA PRO TEMPORE

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

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

Fonte: Antiquera, 2006, pp.75.

Revitalizado, o TCA provavelmente adquiriu novos realces no universo da cooperação internacional, o que parece ter aumentado os receios do governo brasileiro de que a iniciativa pudesse vir a ser cooptada por outros agentes políticos com interesses diversos dos seus. A forte atuação dos demais países membros evidencia que eles estavam igualmente interessados em ativar a iniciativa para consecução de seus interesses. De toda forma, por mais inoperante que parecesse, o TCA persistia e mobilizava importantes ativos simbólicos diretamente relacionados a fluxos ideológicos e financeiros na esfera internacional. Os países membros talvez discordassem entre si quanto aos aspectos de sua aplicação, mas coincidiam no entendimento de que se tratava de um proveitoso instrumento político.

3.2.2 Definindo os contornos de uma personalidade nascente

Vê-se que o corpo diplomático brasileiro logrou fazer prevalecer seu posicionamento no sentido de aprovar a decisão política de criar uma SP, algo alcançado através de distintos procedimentos, como gestões diplomáticas e acordos de outra natureza. Após finalizado o Grupo de Trabalho ad hoc criado para examinar a questão das implicações da criação de uma secretaria permanente, seu informe final foi apreciado durante a VII CCA de 1995, mesma

reunião em que foi oficialmente realizada a oferta brasileira de sediar a SP (o que, como demonstrei acima, já havia sido negociado em reuniões reservadas) (TCA, 2002i). Dias depois, segue-se a V MRE, que, oficialmente, criou a SP com sede em Brasília (TCA, 2002i). A partir do confronto entre os diferentes tipos de documentos analisados, é importante chamar a atenção para o fato de que o que o que chega a ser inscrito em registros destas reuniões altamente performativas são enunciados resultados de uma série de procedimentos de bastidores, que condensam conflitos e alianças de distintas naturezas entre os países membros, mas que não deixam de ser, igualmente, ritualizados em sua negociação, mesmo sigilosa.

A Resolução da V MRE, que cria a SP com sede em Brasília (RES/V MRE/1) (TCA, 2002i), também institui *um novo Grupo de Trabalho ad hoc com a finalidade de elaborar “una propuesta que defina la estructura, los objetivos y la oportunidad del establecimiento de la Secretaría Permanente del Tratado, teniendo en cuenta los aspectos administrativos, técnicos, jurídicos y financieros involucrados”*. O Grupo permaneceu em operação de 1996 a 2002, tendo realizado um total de oito reuniões, registradas em atas disponíveis na Base Jurídica de 2002, sobre as quais discorro a seguir, perfazendo um total de oito anos de negociação estrita no âmbito do Tratado para criação e instalação da Organização e ativação de sua SP. Paralelamente, as instâncias diplomáticas, as comissões técnicas e a Secretaria Pro Tempore continuaram em operação.

Em 1996, foram realizadas três reuniões do grupo. Na **primeira**, realizada em Brasília, foram apresentados esboços iniciais de documentos constitutivos (proposta de emenda ao Tratado, proposta de estrutura da SP), elaborados pelas delegações brasileira e peruana, ambas as propostas desaprovadas pela delegação do Equador (TCA, 2002k). Na **segunda**, realizada em Lima, e que considero particularmente interessante para entender as visões dos países membros a respeito de quais seriam os *objetivos da SP*, houve longa discussão a esse respeito (TCA, 2002l). Enquanto as delegações do Brasil, Venezuela, Equador e Colômbia manifestaram concebê-la como órgão auxiliar aos mecanismos políticos do Tratado, destacando sua **autonomia funcional e administrativa, mas não política**, a delegação peruana argumentou que a SP deveria ser dotada de maior flexibilidade e ter

incrementada sua capacidade de interlocução diante de organismos internacionais, outros governos cooperantes e ONGs. O Secretário Pro Tempore, Jorge Voto-Bernales, embaixador peruano, argumentou que o TCA poderia ser utilizado em sentido mais restrito para anunciar e dar orientações de caráter político, ou em sentido mais amplo como um instrumento para levar adiante “ações concretas” (como realização de reuniões, oficinas, seminários e execução de projetos), devendo sua criação propiciar não só maior estabilidade, continuidade e personalidade jurídica internacional, mas também maior capacidade de gestão e captação da cooperação internacional, uma vez que os temas do Tratado estariam em consonância com as agendas internacionais. Na **terceira reunião**, realizada em Brasília, além de circularem novas propostas concorrentes de redação dos documentos constitutivos (organograma, regulamento, emenda ao Tratado), foram discutidos o orçamento e a definição de cotas de contribuição anual dos países membros. A delegação do Peru apresentou a proposta de consultoria internacional oferecida pela OEA e o Brasil, a da CCOOR, a princípio como órgão decisório e com decisões adotadas ad referendum, o que gerou “protestos” dos demais países e explicações por parte da delegação brasileira.

Apesar de alguns consensos alcançados e do compromisso em dar prosseguimento ao processo nos meses seguintes, as reuniões do Grupo de Trabalho, no entanto, foram suspensas no ano seguinte, como se pode ver registrado na ata da VIII CCA, realizada em março de 1997 em Caracas. Uma resolução foi publicada pelo CCA resolvendo pelo prosseguimento do Grupo (TCA, 2002c), que voltou a se reunir apenas em 1998. A **quarta reunião**, prevista inicialmente para outubro de 1996, foi realizada em janeiro de 1998 em Brasília, quando foram apresentados e analisados novos rascunhos dos documentos constitutivos, e os países membros protagonizaram amplo “intercâmbio de opiniões”¹³¹ sobre a proposta de orçamento da SP e sua distribuição percentual entre os países (TCA, 2002m).

131 As inscrições em documentos que apontam para “amplo intercâmbio de opiniões” se referem a dissidências, desacordos e aos procedimentos de negociação acionados para a produção de posições passíveis de aprovação. É curioso perceber como os conflitos são discursivamente apresentados sob um termo que alude à reciprocidade de relações e trocas mútuas.

Uma **quinta reunião** foi realizada naquele mesmo ano, em junho. Quanto ao orçamento da SP, não se chegou a um consenso acerca das porcentagens assinaladas a cada país, mas a delegação brasileira apresentou proposta que contemplava a “necessidade de reduzir as escalas de remuneração dos funcionários e o número de coordenadores”, assim como outras medidas de redução de gastos “sem comprometer a eficiência dos trabalhos da futura SP”, tendo em conta não somente critérios técnicos, mas os aspectos políticos referidos aos interesses e possibilidades financeiras dos países membros. O orçamento seguiu em debate. A delegação brasileira apresentou algumas alternativas de sedes físicas disponíveis já para o ano seguinte, além de um terreno para construção da sede física da Organização. O embaixador venezuelano e Secretário Pro Tempore do TCA, Vitor Carazo, afirmou que a passagem da Secretaria Pro Tempore (na Venezuela) para a Secretaria Permanente (no Brasil) requereria “un período prudencial de estrecha colaboración entre los Gobiernos de Venezuela y del Brasil”, remetendo implicitamente às relações bilaterais projetadas pela Venezuela para que o país pudesse vir a apoiar mais intensamente o sucesso da empreitada (TCA, 2002n, p. 621).

O orçamento da SP continuou a ser discutido na **sexta reunião do Grupo de Trabalho ad hoc**, realizada em setembro de 1998 em Brasília, quando as delegações da Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia propuseram o aumento da cota brasileira e a diminuição das demais, sob argumentos baseados na *importância política* da Amazônia. Embora não explicitado, depreende-se que as delegações mencionadas referiam-se à importância política da Amazônia *para o Brasil*. A delegação brasileira havia proposto para si mesma inicialmente uma cota de 30%, e argumentou na reunião que entendia ser esta uma contribuição já bastante significativa, considerando ainda o aporte que daria para a instalação da sede em Brasília, com custos iniciais de instalação estimados em 320 mil reais. Nenhum acordo foi alcançado nesse sentido. Nessa reunião, chegou-se a um consenso quanto ao texto de emenda ao Tratado, a ser submetido à aprovação do CCA. O IX CCA foi realizado em Caracas, em outubro de 1998, e aprovou, entre outras

coisas¹³², o texto do Protocolo de Emenda ao TCA e a manutenção da vigência do Grupo de Trabalho, uma vez que importantes questões permaneciam em debate.

O grupo só viria a se reunir novamente em 1999, mas, antes disso, após aprovação do texto de emenda pelo CCA, não obstante não haver notificação oficial que o previsse, os países membros protagonizaram **um novo marco na história do Tratado**. Em 14 de dezembro de 1998, embaixadores dos oito países membros reuniram-se em Caracas com a exclusiva finalidade de assinar uma emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), instituindo a criação de uma personalidade jurídica própria, destacada das personalidades jurídicas dos países membros. *Para todos os efeitos, esta é a “data de nascimento” oficial da OTCA*. Não há registros em 1998 de cerimônias tais como as realizadas 20 anos antes por ocasião da assinatura do Tratado.

A despeito da assinatura da emenda ao TCA criando a OTCA, muitos pontos de sua operação permaneciam fonte de dissensos consideráveis entre os países membros, tal como eu vinha expondo, e a efetiva oficialização da criação da Organização requereria ainda mais alguns procedimentos de suas partes – como a ratificação do protocolo por parte das autoridades legislativas de cada país membro e depósito do instrumento de ratificação junto ao governo brasileiro – a partir dos quais se tornaria legítima a personalidade jurídica instituída, para que esta pudesse, então, proceder à assinatura do acordo de sede com o governo brasileiro e ter a sua existência “concretizada”.

Antes que todos os procedimentos chegassem a ser efetuados (apenas Peru e Bolívia já haviam ratificado o Protocolo), foi realizada a **sétima reunião** do Grupo de Trabalho ad hoc, em julho de 1999 (portanto, seis meses após a assinatura do Protocolo de Emenda). O embaixador venezuelano e Secretário Pro Tempore solicitou, na abertura da reunião, *mais flexibilidade e vontade política dos países* a fim de alcançar o consenso necessário para consolidar o

132 Algumas resoluções foram aprovadas pelo CCA e outras, após “amplo intercambio de opiniões”, foram “elevadas” à MRE, como a que versava sobre a constituição de um mecanismo financeiro próprio do TCA. Quanto às decisões aprovadas, cabe destacar que, diante da aproximação do fim da segunda fase do Projeto FAO de apoio institucional à Secretaria Pro Tempore, foi aprovada a RES/IX CCA-TCA/7 (2002o), que considera “la escasez de recursos económicos disponibles para el financiamiento de actividades en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, y la necesidad de obtener apoyo financiero de fuentes externas, a fin de poder operar óptimamente” para reconhecer o apoio dos Países Baixos e da FAO e autorizar o gerenciamento de medidas para sua extensão.

estabelecimento da OTCA (TCA, 2002p). O principal dissenso naquele momento, que provocou “extenso debate”, dizia respeito à questão orçamentária e de contribuição financeira dos países. A delegação brasileira não aceitou diminuir o montante total (US\$ 1.139.600,00), mas também argumentou contra aumentar a própria porcentagem, alegando que ainda seria responsável por custear aproximadamente US\$ 10.000,00 mensais para manutenção da sede. A delegação do Peru concordou em não diminuir o montante, mas pediu revisão das porcentagens. Os demais países sugeriram diminuir o valor total e a porcentagem das cotas, enunciando com qual porcentagem do valor total estimado estavam autorizados a se comprometer. Curioso notar, nesta ata, a utilização de passagens como “alguns países” se manifestaram a favor, “outros países” se manifestaram contra, quando, em geral, parece ser a praxe deixar mais explícito quais delegações manifestam o que. Sem alcançar um consenso, foi acordado que as questões pendentes seriam levadas às instâncias superiores para resolução.

Em despacho telegráfico enviado diretamente pela Secretaria de Estado de Relações Exteriores (setor em que está localizado o Gabinete do ministro) à embaixada brasileira em Caracas em março de 2000, é possível observar que o debate sobre o orçamento da Organização persistia nos trâmites bilaterais e internos, e que suas implicações não eram puramente financeiras. A comunicação dizia:

Rogo a Vossa Excelência indicar ao Embaixador Víctor Carazo, com vistas à preparação das próximas reuniões do CCA e dos Chanceleres do TCA, que, após exaustivas tratativas internas, o Brasil estaria disposto a contemplar uma quota de até 35 por cento do orçamento da futura Secretaria Permanente.

Como quotista principal, nosso entendimento é de que o cargo de Diretor Administrativo da Organização ficará reservado ao Brasil. Adicionalmente, em contrapartida ao oferecimento de um percentual mais elevado, que viabilizará a solução do problema das contribuições, bem como o fato de que estaremos oferecendo a sede provisória e custeando algumas de suas despesas de manutenção, contamos que se possa chegar a um consenso no sentido de que um brasileiro seja o primeiro Secretário Geral da OTCA (Despacho Telegráfico 189, de 24/03/2000, BRASIL, 2000).

É interessante observar o desdobramento das negociações diante das instruções brasileiras, especialmente porque desde que a OTCA entrou em

funcionamento nenhum brasileiro ou brasileira chegou a assumir o cargo de Secretário Geral.

O X CCA foi realizado no ano seguinte em Caracas, nos dias 4 e 5 de abril de 2000, como reunião preparatória para a VI MRE, realizada no dia 6 do mesmo mês. Durante o X CCA, importantes questões relacionadas à estrutura institucional foram enunciadas e debatidas pelos países membros (TCA, 2002p). A delegação da Colômbia, por exemplo, reiterou proposta de modificar artigos da base jurídica do Tratado sob o argumento de tornar mais eficientes os processos de formulação e execução de projetos. As demais delegações discordaram de que a mudança garantiria agilização e, depois de um “intercâmbio de opiniões”, decidiu-se por explorar instâncias intermediárias com essa finalidade, para que não fosse necessário fazer novas emendas ao Tratado. Nesse sentido, foi sugerido que se esperasse que a OTCA começasse a funcionar para proceder qualquer alteração na base jurídica. A delegação da Bolívia, por sua vez, recolocou a questão da criação de um mecanismo financeiro para o TCA, sob objeções da delegação brasileira, que sustentou que a questão estaria diretamente relacionada ao estabelecimento da SP. Diante das objeções brasileiras, a delegação boliviana sugeriu que o assunto fosse matéria de uma “reunião técnica”, o que é elevado à decisão da MRE. Da mesma forma, a decisão sobre as cotas de financiamento da SP foi elevada ao MRE, de acordo com as seguintes porcentagens: Bolívia, 6,5%; Brasil, 35%; Colômbia, 16%; Equador, 6,5%; Guiana, 2%; Peru, 16%; Suriname, 2%; e Venezuela, 16%. Os países assinalaram dificuldades financeiras que atravessavam. A delegação brasileira informou que para que a SP pudesse ser efetivamente instalada seria necessário que as cotas dos países fossem pagas antecipadamente. A Secretaria Pro Tempore, por sua vez, apresentou um quadro de reuniões pendentes, destacando seu grande número e que seria interessante o esforço dos países membros em realizá-las para *enviar sinais positivos aos centros de financiamento*. Os países argumentaram que era preciso pensar os custos destas reuniões. Diante do encerramento do prazo de mandato da Secretaria Pro Tempore venezuelana, foi acordado que a Bolívia assumiria a Secretaria até que fossem cumpridos todos os requisitos para instalação da SP em Brasília.

Um total de 7 resoluções foi aprovado na VI MRE, resultado das discussões feitas durante o X CCA, entre elas a que aprovava orçamento anual de US\$ 1.139.600,00 e escala de cotas acima mencionada, além da Declaração de Caracas, contendo elementos considerados necessários para orientar os trabalhos imediatos do Tratado e renovar sua agenda, adaptando-os às “correntes atuais” em matéria de meio ambiente e desenvolvimento, com a finalidade de “aperfeiçoar sua operabilidade”. Em um ato cerimonial inusual, a sessão de encerramento da VI MRE foi realizada no Salón de los Espejos do Palácio de Miraflores, sede do governo federal da Venezuela, a convite do presidente venezuelano Hugo Chavez Frías, e com a presença do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, que realizava visita oficial ao país. Os dois presidentes tomaram a palavra e, segundo a ata final da reunião, “instaron a las autoridades de las Partes Contratantes del Tratado de Cooperación Amazónica a intensificar los esfuerzos para impulsar el logro de las metas establecidas en el Tratado” (TCA, 2002b, p. 103).

A visita oficial de Fernando Henrique à Venezuela naquela data estava inserida numa sucessão de encontros presidenciais, parte de uma perspectiva de aproximação estratégica entre Brasil e Venezuela que remonta a meados dos anos 1990¹³³, período ao longo do qual foram assinados diversos acordos e atos internacionais que versavam, entre outros temas, sobre transportes terrestres, promoção e proteção de investimentos, telecomunicações e cooperação fronteiriça em matéria de comércio. Em extenso telegrama enviado pela embaixada brasileira em Caracas à sede do Ministério em Brasília (Telegrama 281, de 17/03/2000, BRASIL, 2000), indicando os principais tópicos da agenda bilateral como subsídio à visita presidencial, são resumidas nas primeiras páginas as principais iniciativas bilaterais, e em seguida longamente explanados os seus detalhes (em um total de 17 páginas e 35 itens)¹³⁴. São listados projetos de cooperação e integração já concluídos, como a pavimentação da BR-174, entre Manaus e a fronteira com a Venezuela, ou em

133 O processo de intensificação da aproximação é relacionado à assinatura do Protocolo de La Guzmania em março de 1994 (Telegrama 281, de 17/03/2000, BRASIL, 2000).

134 No dia anterior, outro extenso telegrama havia sido enviado pelo embaixador brasileiro Ruy Nunes Pinto Nogueira como subsídio à visita presidencial, resumindo os principais aspectos da política externa da Venezuela durante o primeiro ano do governo do presidente Chávez (Telegrama 276 de 16/03/2000, BRASIL, 2000).

curso, como a interconexão elétrica entre os países através da linha de transmissão para unir a usina de Macagua II à cidade brasileira de Boa Vista. Também é mencionado que o governo venezuelano, durante o mandato de Chávez, havia adjudicado à Construtora Norberto Odebrecht, multinacional de origem brasileira, as obras civis do primeiro trecho da linha 4 do metrô de Caracas, orçadas em US\$176 milhões, e viabilizado a conclusão do Acordo de Complementação Econômica entre o Brasil e os países andinos (ACE-39), o relançamento de um Conselho Empresarial entre os dois países e a assinatura de um novo instrumento de colaboração entre a petroleira brasileira Petrobras e a venezuelana PDVSA. São ainda listadas áreas de potencial atrito, como o equacionamento da questão da mineração ilegal na zona fronteira, a “momentânea” paralisação das obras de interligação elétrica acima citadas em função de reivindicações de grupos indígenas cujas terras se encontram no traçado original da linha elétrica, e a decisão do governo venezuelano de aplicar medidas de salvaguarda contra importação de produtos siderúrgicos do Brasil (Telegrama 281, de 17/03/2000, BRASIL, 2000). O telegrama também menciona as reuniões das instâncias superiores do TCA como parte dos itens da pauta bilateral.

A aproximação entre Brasil e Venezuela, não obstante, não estava implicada apenas nas relações bilaterais estabelecidas entre os dois países. Em telegrama enviado pela embaixada brasileira em Caracas ao Itamaraty em agosto de 2000 (Telegrama 847, de 25/08/2000, BRASIL, 2000), o embaixador Ruy Nogueira menciona uma visita oficial do presidente venezuelano ao Brasil, por ocasião da Reunião da Cúpula de Brasília, realizada nos dias 29 de agosto e 1 de setembro daquele ano, comentando parecer-lhe “natural” que o relacionamento entre a Comunidade Andina e o Mercosul viesse a ser o tema preponderante do encontro bilateral entre Hugo Chávez e Fernando Henrique Cardoso na véspera da reunião de cúpula, prevendo discussões sobre a assinatura de um acordo regulador das relações comerciais entre os dois blocos.

Durante a reunião de Cúpula, a proposta de um Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura da América do Sul, “um ambicioso plano para a execução de projetos físicos e de mudanças nas legislações, normas e regulamentos nacionais para facilitar o comércio regional e global”, foi

apresentada pelo BID a pedido do governo brasileiro, e a criação da IIRSA foi oficializada¹³⁵ (ZIBECKI, 2012). Ao analisar o projeto brasileiro para a integração da América do Sul, o diplomata Renato Gurgel (2004) fala da proposta brasileira de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) no início dos anos 1990, que não foi recebida com muito entusiasmo pelos demais países e virtualmente desapareceu do discurso diplomático brasileiro, para reemergir, sem o mesmo nome, em outros momentos, como quando da assinatura de um Acordo-Quadro entre a Comunidade Andina e o Mercosul, em 6 de dezembro de 1998, o qual determinaria oficialmente o início de uma negociação a respeito da instituição de uma Zona de Livre-Comércio entre os países que compunham as duas iniciativas, alguns deles membros do TCA¹³⁶. O autor afirma que a negociação de relações comerciais foi perpassada por dificuldades de diálogo, especialmente entre Brasil, Venezuela e Colômbia, algo que impedia o avanço do acordo proposto pelo governo brasileiro; e *que suas negociações só vieram a ser especialmente aceleradas diante da ameaça brasileira de não prorrogar os acordos bilaterais que mantinha com os países do continente*. É interessante observar as relações estabelecidas entre os mesmos países em paralelo às discussões performadas no interior do TCA, mas em espaços políticos diferentes, o que evidencia a sobreposição de negociações e acordos, além do caráter performativo das enunciações oficializadas em cada uma delas.

135 Em diálogo com Porto Gonçalves (2011 apud ZIBECKI, 2012), Zibecki discute a origem teórica e política da IIRSA, indicando os dois estudos que fundamentam a criação do conceito de eixos de integração e desenvolvimento, que substitui o de região como núcleo de ação governamental e privilegia os fluxos sobre os territórios habitados por povos e nações: “o primeiro foi *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America*, realizado por Eliézer Batista da Silva, em 1996, para a Corporação Andina de Fomento, a Vale do Rio Doce, o Business Council for Sustainable Development – Latin America, o Bank of America e a Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração. O segundo se denominou *Estudo sobre Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, de 1997, promovido pelo BNDES, o Ministério do Planejamento, o banco ABN Amro, a multinacional estadunidense Bechtel, o Consórcio Brasileira e Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores” (ZIBECKI, 2012m p. 231).

136 O trabalho foi produzido como dissertação do curso de formação diplomática do Instituto Rio Branco e encontra-se disponível para consulta na Biblioteca Embaixador João Guimarães Rosa. Embora o autor não chegue a fazer referências ao TCA ou à OTCA, trata-se de uma fonte proveitosa para pensar outras importantes iniciativas de associação multilateral das quais participaram países membros do TCA. É claro que estas aproximações dos países sul-americanos também estavam em maior ou menor medida sob influência de aproximações e associações bilaterais e multilaterais com países de outros continentes, o que poderia propiciar a discussão de inúmeras conexões que estão fora do alcance deste estudo.

Uma **última reunião** do Grupo de Trabalho ad hoc sobre o estabelecimento da Secretaria Permanente da OTCA foi realizada em Brasília em julho de 2002. As cotas de contribuição já haviam sido estabelecidas e os países membros informaram que estavam providenciando sua inclusão nos orçamentos nacionais. A delegação brasileira manifestou disposição para encontrar uma fórmula que permitisse instalar a SP independentemente do pagamento imediato da cota dos países. O Secretário Pro Tempore, por sua vez, convocou os países membros a definir a apresentação de candidaturas para o cargo de Secretário Geral. A delegação do Equador reafirmou sua indicação inicial (Embajador Luis Moreno Guerra), e pediu que os demais países se pronunciassem a respeito do apoio à candidatura. A delegação brasileira convidou as demais delegações para visita às instalações provisórias da sede. Não há registros de grandes discussões nesta reunião. Quase todos os países membros já haviam ratificado o Protocolo de Emenda, a não ser pela Colômbia, que informou que o processo estava em andamento.

Alguns dias depois, em 2 de agosto de 2002, com o depósito do instrumento de ratificação feito pela Colômbia, o Protocolo de Emenda entrou em vigor, bem como a personalidade jurídica da OTCA. O XI CCA foi realizado em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, em 20 e 21 de novembro, à qual se seguiu a VII MRE, realizada no dia 22 de novembro. Os documentos constitutivos – acordo de sede, regulamento de pessoal, estrutura da Organização e organograma da SP – foram aprovados por esta última instância. Sobre a eleição de um Secretário Geral para assumir a OTCA, os países membros concordaram em adiar a decisão para o dia 6 de dezembro do mesmo ano, convocando uma Reunião de Ministros extraordinária de forma a *coincidir com a reunião de chefes de estado da Comunidade Andina e do Mercosul*¹³⁷ a ser celebrada em Brasília naquele dia, conforme consta em ata da VIII MRE de 22 de novembro de 2002 (TCA, 2002r), deixando transparecer

137 Na ocasião, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica nº 56, entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL, que estabelece a conformação de uma Área de Livre-Comércio. Na ata da reunião, são registradas as presenças dos presidentes dos países membros do Mercosul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e dos países aspirantes, Bolívia e Chile. São também registradas as presenças dos representantes dos chefes de estado da Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana e Suriname, ou seja, dos países membros do TCA (TCA, 2002r).

em seus próprios registros a associação entre as negociações no âmbito do TCA e as demais iniciativas de integração regional.

Curiosamente, apesar do adiamento da decisão e da realização de uma MRE extraordinária com o exclusivo propósito de eleger um nome para assumir a Secretaria Geral da SP, as candidaturas que haviam sido apresentadas pelos países membros foram retiradas e Sergio Sánchez Ballivián, até então à frente da Secretaria Pro Tempore boliviana, foi designado como Secretário Geral interino, cujas atribuições seriam assinar o acordo de sede, coordenar os assuntos relacionados à instalação da Organização em Brasília e adotar as medidas que possibilitassem dar início ao funcionamento da SP (TCA, 2002s). O mandato deveria durar até 1 ano, quando uma nova eleição deveria ser convocada pela MRE¹³⁸. Em 13 de dezembro de 2002, foi assinado o Acordo de Sede entre o governo brasileiro e a OTCA, que, a partir deste momento, além de personalidade jurídica, passava a ter uma sede física própria, ainda que tenha inicialmente sido instalada em local provisório, nas dependências do Itamaraty.

3.2.3 Um renovado papel

O prédio que tem abrigado a SP/OTCA desde pelo menos 2004 até os dias de hoje, alugado para tal fim como uma medida temporária, está localizado em uma Quadra Interna (QI) do Setor de Habitações Individuais Sul (SHIS), em Brasília¹³⁹. A capital brasileira tem uma composição peculiar, planejada, com divisões espaciais setoriais que concentram diferentes funções: residenciais, estatais, militares, comerciais, hoteleiras, entre outras. Existem setores próprios para embaixadas e autarquias, as quais não necessariamente se restringem a eles. Toda a concepção da cidade pode ser considerada, em si, uma performance de estado, tendo, inclusive, implicações para a organização social dos seus residentes (como indicado, por exemplo, por Valente, 2010, em sua análise sobre o escritório da GIZ/GTZ em Brasília).

138 Os emaranhados do processo sucessório em relação ao cargo de Secretaria Geral da OTCA podem ser entrevistados na descrição feita por Hayle Gadelha (2010, pp. 49-52).

139 O endereço completo é SHIS QI 05, CONJUNTO 16, CASA 21.

O SHIS, também conhecido como Lago Sul, abriga mansões, algumas embaixadas e residências oficiais de funcionários de alto escalão do governo federal brasileiro. Existe certa hierarquia orientando as localizações espaciais neste setor. As embaixadas dos países mais destacados ficam na Avenida das Nações, principal via do Lago Sul. Entre elas, destaco as embaixadas da Colômbia, Peru e Venezuela, países membros da OTCA. Outras ficam localizadas nas chamadas Quadras do Lago (QLs), como a embaixada da Bolívia. As QIs, por sua vez, são predominantemente compostas de residências, mas em algumas quadras é possível encontrar prédios comerciais e outros estabelecimentos não residenciais, como é o caso da OTCA. Algumas embaixadas de países como Equador e Suriname também ficam em QIs do SHIS. Existem ainda endereços menos nobres para embaixadas, sendo poucas as que ficam localizadas fora deste eixo. A embaixada da Guiana, por exemplo, é a única embaixada na cidade que fica no Setor Bancário Norte (SBN), que reúne organismos administrativos do governo do Distrito Federal e outras entidades.

Figura 3: Sede da OTCA em Brasília



Fonte: A autora, 2015.

As instalações físicas da Secretaria Permanente da OTCA – uma casa de grandes proporções adaptada para o funcionamento de um organismo público, com um entorno residencial, e ainda sob caráter “temporário” –

contrariam um senso comum arraigado, que entendo como produto dos efeitos de verticalidade e abrangência do estado projetados “para cima” (cf. GUPTA; FERGUSON, 2002), que faz atribuir ao transnacional uma imagem de magnitude e superioridade em relação ao nacional. Realça-se a contradição entre a estrutura física diminuta (que reflete a estrutura orçamentária relativamente baixa) e a amplitude de objetivos, formas de atuação e importância política projetados pela OTCA. Na prática, parte importante de suas operações, aquelas relacionadas à sua atuação político-diplomática, não ocorrem em suas instalações.

No 1º de agosto de 2013 foi realizada em Brasília uma cerimônia de Lançamento da Pedra Fundamental da Nova Sede da OTCA. O então ministro brasileiro de Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, proferiu um discurso em que destacava a doação do terreno para a construção de uma nova sede para a Organização, concretizada por meio da assinatura de um contrato de doação entre a OTCA e o governo brasileiro, assistido pela Secretaria do Patrimônio da União (BRASIL, 2013b)¹⁴⁰. Em outros trechos do discurso, é possível observar a menção a algumas questões de fundo da Organização, como as alternativas para seu financiamento e sua autonomia em relação ao universo da cooperação internacional:

A nova sede será parte fundamental do processo de revigoração da Organização. Precisamos agora voltar nossos esforços para a construção do edifício-sede e pensar em *alternativas para seu financiamento*. Avançamos em direção a uma *maior autonomia financeira* da Organização. A *questão do financiamento da OTCA* é naturalmente central para a eficácia de nossos esforços de cumprimento do mandato da Organização. Recordo que em nossa última Reunião de Chanceleres, decidimos pela formação de um Grupo de Trabalho sobre financiamento de longo prazo das atividades da Agenda Estratégica da Organização, que já iniciou seus trabalhos e que, esperamos, possibilitará superar a dependência da OTCA em relação à cooperação internacional. O Brasil já mostrou sua disposição de contribuir. Estou certo de que a aprovação do financiamento do Fundo Amazônia, a formulação da estratégia de financiamento de longo prazo e a propriedade deste lote conferirão *maior estabilidade e sentido de permanência* à OTCA (BRASIL, 2013b, grifos meus).

140 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14017-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-por-ocasio-do-lancamento-da-pedra-fundamental-da-nova-sede-da-otca-brasilia-1-de-agosto-de-2013>

A análise mais detalhada e relativamente acessível ao público sobre procedimentos internos relativos à atuação da SP após a criação e instalação da OTCA foi produzida por Gadelha (2010), como dissertação do curso de formação diplomática do Instituto Rio Branco. O autor dedicou-se a examinar os meandros do funcionamento da Organização, buscando desvendar seus principais problemas e desafios, dentre os quais identifica que: “[a OTCA] não dispõe de suficientes recursos próprios, seu processo decisório é lento e sua projeção internacional está aquém do que se espera de uma Organização que trata de temas tão relevantes como os que concernem à Amazônia” (pp. 10). A parte mais relevante do trabalho de Gadelha é justamente aquela em que o autor descreve os procedimentos internos acionados no âmbito da OTCA para lidar com o que fora definido internamente como uma *crise institucional*, em meados dos anos 2000. Exploro o que foi esboçado por Gadelha, primeiramente por uma questão prática, uma vez que não foi permitido que eu acessasse os documentos sigilosos relativos ao período que o autor descreve. Por outro lado, entendo que observar um momento de crise institucional é interessante porque permite vislumbrar o que os países membros esperam da Organização, ou, melhor dizendo, como esperam poder acioná-la.

Gadelha (2010) relata a atuação de um Grupo de Trabalho ad hoc criado na XLVIII reunião da CCOOR, realizada em 16 de outubro de 2008, com o objetivo de diagnosticar os principais problemas e apresentar sugestões para o melhor funcionamento da Organização. O Grupo de Trabalho ficou incumbido de avaliar as atuações das coordenações temáticas em relação às prioridades definidas pelos países membros para a região amazônica — o que fez através de reuniões com os coordenadores e consulta de informações fornecidas pelas Chancelarias dos países membros —, além de apresentar à CCOOR projeto de mecanismo para regular a relação entre a OTCA e a cooperação internacional.

Segundo o autor, que analisou os procedimentos do Grupo de Trabalho com base nas atas de suas reuniões e seu relatório final, o Grupo foi composto por funcionários de escalão diplomático mais baixo, com baixa capacidade propositiva, de forma que as suas conclusões são formuladas sob o formato de pareceres e *recomendações*. O Grupo concluiu que as coordenações temáticas, de forma geral, não possuíam diretrizes claras de trabalho, nem pessoal de apoio para executar suas atividades, o que levou a recomendações

quanto à necessidade de reorganizar a estrutura da Organização e a observações pontuais quanto a cada uma das Coordenações. Em relação ao atendimento das prioridades dos países membros, registrou-se que apenas as Chancelarias do Brasil e do Peru comunicaram ao Grupo as áreas de cooperação que julgavam prioritárias, o que o Grupo indicou de forma geral como sendo “o desenvolvimento sustentável da região amazônica”. Em relação às atividades desenvolvidas e aos recursos disponibilizados às Coordenações, o Grupo observou que a escassez de recursos orçamentários ia de encontro ao grau de prioridade definidos pelos países às áreas temáticas. Nesse sentido, o Grupo recomendou que nenhuma atividade fosse iniciada pela SP sem a aprovação da CCOOR. Além disso, o Grupo questionou o grau de autonomia dos organismos de cooperação internacional externos nas parcerias com a OTCA, especialmente da Agência de Cooperação Alemã (GTZ, hoje GIZ), que possuía a maior parcela de contribuição. Gadelha menciona, nesse sentido, uma segunda casa que havia sido alugada pela OTCA, com a finalidade de abrigar o pessoal contratado para projetos patrocinados pela GTZ, e a presença de consultores da agência alemã integrando comitivas da OTCA em encontros internacionais, o que foi considerado inadequado. Nesse sentido, o Grupo recomendou o exame da possibilidade de aumentar as contribuições anuais dos países membros, a fim de *diminuir a dependência da OTCA de terceiros países*. A CCOOR acatou algumas das recomendações do Grupo, dentre elas a suspensão de qualquer novo projeto ou de qualquer nova atividade onerosa, e a proibição expressa de que consultores e funcionários que prestavam serviço à OTCA financiados pela cooperação internacional representassem a Organização em fóruns internacionais, determinação que, segundo Gadelha, foi atendida.

No ano seguinte, a OTCA entrou em processo de *relançamento*, e uma Reunião de Presidentes (dessa vez chamada de Reunião dos Chefes de Estado sobre a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) foi realizada em 26 de novembro de 2009, como reunião prévia à Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, realizada em dezembro daquele mesmo ano. Na Declaração produzida por ocasião da referida reunião, foi decidido dar à OTCA “um renovado e moderno papel, como foro de cooperação, intercâmbio, conhecimento e projeção conjunta para enfrentar os

novos e complexos desafios internacionais que se apresentam” (OTCA, 2012n, p. 45). A Declaração também encarregava as instâncias superiores da OTCA a prepararem uma nova agenda estratégica para a Organização e a adotarem previsões que conduzissem a ações concretas para seu fortalecimento institucional (incluindo uma solução definitiva para sua sede permanente), o que reafirmava a “urgência” e “importância” do processo em curso de relançamento da Organização. Ademais, instruíram a SP a preparar um estudo para avaliar as possíveis fontes de financiamento provenientes dos próprios países membros, a fim de superar a dependência de financiamento externo para o desenvolvimento dos projetos estratégicos.

A Organização tem funcionado atualmente sob as prescrições estabelecidas nesse momento de relançamento. Continua prevalecendo em seus expedientes a atuação diplomática. Seus projetos, como analisei anteriormente, **projetam seus efeitos sobre formas de pensar as políticas e respondem a uma agenda internacional, reproduzindo ou contestando seus conceitos, pautas e práticas.**

No Brasil, foi definido como canal exclusivo de comunicação entre a OTCA e o governo brasileiro o Departamento da América do Sul Setentrional e Ocidental (DASSO) do Ministério das Relações exteriores, subordinado à Subsecretaria Geral da América Latina e do Caribe, por sua vez subordinada à Secretaria Geral das Relações Exteriores, e ao Gabinete do ministro. Segundo Ana Beatriz Nogueira, Primeira-Secretária da Carreira de Diplomata e Assessora Técnica do DASSO, a quem entrevistei na sede do Itamaraty em Brasília, a OTCA está bem situada no Ministério brasileiro, especialmente porque não existe outro foro alternativo que reúna os países Amazônicos. O Brasil é o principal país membro doador, ou seja, além de ter a maior cota de contribuição anual, também financia e/ou executa muitos dos projetos estratégicos específicos, através do Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e das atuações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), da Agência Nacional de Águas (ANA), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Segundo a diplomata, o TCA é, em estrito senso, um *tratado de cooperação* e à OTCA tem sido atribuído um *perfil de cooperação técnica*, de forma que as discussões que são efetuadas em seu âmbito são

entendidas como *essencialmente desprovidas de caráter político*, o que costuma ser pautado por outros organismos de atuação mais política. Assim, a OTCA *não atua* como bloco em foros globais, ou seja, os seus países membros atuam nesses foros isoladamente, sem adotar uma posição regional para a Amazônia, a não ser em situações excepcionais, como foi o caso da Rio-92. A OTCA, portanto, não tem pautado os debates globais, nem é esse o seu objetivo, mas incorpora suas pautas, em sinergia com outros foros, fazendo coincidir sua agenda com outros compromissos internacionais assumidos pelos seus países membros, tais como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris. É interessante observar em sua fala as concepções de técnica e política operantes no âmbito da diplomacia, no interior das quais um perfil de cooperação técnica é pensado em contraponto a um caráter político das discussões diplomáticas, numa referência a uma separação estipulada entre ambas as dimensões.

De tudo isso, creio ser importante dedicar algumas reflexões às atuações através das diversas instâncias de ação expostas neste capítulo. Os recorrentes procedimentos de revitalização e revisão das instâncias do TCA e da OTCA, em geral expressos como meios de conferir-lhe *renovado papel*, deixam transparecer que a conformidade sobre a natureza e objetivos da organização nunca foi alcançada plenamente pelos seus membros, embora isso não invalide a pertinência de sua criação e manutenção para nomear e capitanear uma agenda de ação para a Amazônia, que, ao contrário do que se poderia crer, não é colocada em questão ao ser assinalada em sua inefetividade, mas validada em sua conveniência e relevância. Em verdade, análises específicas sobre outros organismos regionais como a de Donegan (2006) mostram que visões conflitantes de regionalismo se apresentam também em outras organizações internacionais¹⁴¹, e reflexões mais gerais sobre modos de operar da política institucional como a de Nader (1994) nos levam a questionar o princípio do consenso como ideal possível, a ser alcançado através de meios “pacíficos”. Nesse processo constante de redefinição, normas e procedimentos se atualizam, criando e recriando

141 Ao analisar a organização regional de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, Donegan (2006) também chama a atenção para a questão da produção do consenso, entre seus países membros, no que diz respeito aos objetivos e natureza da organização.

institucionalidades que, embora contestadas em sua operacionalidade, não são questionadas em sua existência. Parte do que compõe sua força de verdade é performatividade de seus enunciados, proferidos em situações e por agentes autorizados para tal.

Embora componha o roteiro habitual das relações internacionais, não é banal reunir presidentes e ministros de estado. As reuniões, revestidas de caráter cerimonial público, representam a materialidade dos diálogos políticos. Os comitês ou grupos de trabalho ad hoc, por sua vez, não são menos importantes enquanto espaços de negociação diplomática, tampouco os funcionários que os compõem são, necessariamente, de baixo escalão. Neles, ou, pelo menos, em alguns deles que pude analisar, são enunciadas e discutidas questões centrais ao próprio processo de cooperação amazônica. Não se adentra esses espaços sem respaldo político. Os seus participantes estão igualmente investidos do poder de representar o “Estado”, tal como nas instâncias oficiais e/ou superiores. A prática de operar através de negociações informais ou grupos ad hoc não é, portanto, banal, acessória, passageira, lateral, tampouco periférica. Supõe-se, entretanto, que tudo o que há de mais importante é discutido, negociado e enunciado nas reuniões oficiais. Isto é verdade *também*. Mas não é toda a verdade. Ao chegar nesses níveis, as discussões, negociações e enunciados já foram ou terão sido sensivelmente lapidados. Não estou atribuindo julgamentos morais ou querendo dizer que operar através de relações informais ou composições ad hoc é algo escuso, mas apenas descrevendo um modo de operar que não é suficientemente conhecido, a não ser pelos agentes que os operam e que transitam nos espaços onde eles são operados. Nem a OTCA nem os países escondem ou negam que operam através destas composições, de forma que sua descrição não configura uma denúncia. Estas informações estão relativamente disponíveis, apesar de permanecerem, em grande medida, ilegíveis.

Em todas essas camadas¹⁴² da negociação internacional há performance. Algumas delas, não obstante, são mais realçadas que outras na face pública do estado. E o que é encenado nestes dois casos é ligeiramente

142 Preferi chamá-las de camadas do que de “etapas” ou “fases” porque entendo que trata-se, antes, de sobreposições, mais que de situações com fronteiras nítidas e sequencialmente dispostas no tempo.

diferente. Naqueles casos mais restritos, é possível observar uma performance de negociação com posicionamentos nacionais mais declarados, mais delineados, e isso nos faz refletir sobre a performatividade de enunciar em registro oficial formal certos dissensos, já que tal procedimento não exclui as negociações informais. Isto é feito sob o caráter de apaziguamento, inscrito nos documentos em expressões como “amplo intercâmbio de opiniões”, quando se está tratando de questões sobre as quais os países discordam veementemente, o que permanece registrado nos documentos destinados à circulação interna. Por sua vez, nos espaços levados a efeito como plataforma de enunciação mais pública, as instâncias definidas como superiores, é possível observar a performance do consenso. Frente a elas, negociações previamente efetuadas são colocadas em apreciação, “elevadas” à sua aprovação. Creio que esses meandros podem nos dizer muita coisa.

Também é possível perceber que a Amazônia continua sendo até hoje uma fronteira de expansão para os países amazônicos, especialmente para o Brasil. As atuações no âmbito da OTCA **não estão dissociadas** deste tipo de orientação governamental, embora possam se apresentar como seu *contraponto* no interior mesmo da administração pública, em nível nacional e internacional. É curioso perceber como, ao longo de 40 anos de vigência do Tratado e da Organização, tal orientação parece perpassar governos situados em espectros ideológicos muito distintos. Embora não tenha sido possível adentrar mais profundamente na discussão sobre variações internas dessas políticas, é possível perceber que todas elas estão inseridas em um contexto de ocupação territorial da Amazônia, um projeto que ultrapassa as temporalidades desses instrumentos, assinalando a centralidade da perspectiva de ocupação e exploração da região para a produção de poder. Nesse sentido, é importante destacar que a formulação de questões de governo de territórios e populações em gramática ambiental é relativamente recente, mas goza de um estatuto de verdade e de antítese a tal tipo de orientação governamental impressionante. Sua entrada como assunto específico na agenda das relações internacionais e o seu tratamento a partir de uma burocracia internacional colocam em evidência os contornos técnicos e políticos atribuídos ao processo de definição de políticas, e chama a atenção

para um particular campo de atuação no âmbito da administração pública, o da diplomacia.

4 TRATADOS, ORGANIZAÇÕES E ESTADO

Na antropologia, autoras como Maria Barroso Hoffmann (2008), Renata Curcio Valente (2010), Ana Carolina Pareschi (2002) e Ricardo Verdum (2006), entre outros, dedicaram-se à análise da construção de populações e territórios amazônicos como objeto de diferentes atores do universo da cooperação internacional. Por sua vez, antropólogos como Piero Leirner (1995) e autores de diferentes filiações disciplinares com trabalhos reunidos em coletâneas produzidas por João Pacheco de Oliveira (1990) e Celso Castro (2006) procuraram compreender como o problema da defesa da Amazônia se constitui especificamente a partir do ponto de vista militar. Ao examinar os processos de composição do TCA e da OTCA, foi possível perceber que estes dispositivos enfatizam um outro tipo de tratamento da Amazônia no contexto da administração pública nacional e internacional, em que a região é vista como uma *questão de diplomacia*, um campo de relações que tem sido relativamente pouco estudado pela antropologia, constituindo-se como uma lacuna no quadro de uma antropologia das elites¹⁴³.

Até aqui, eu estive descrevendo *como* a Amazônia vem sendo tratada como uma preocupação diplomática pelos assim chamados países amazônicos. Não obstante, uma indagação fundamental que ainda não abordei explicitamente diz respeito às razões pelas quais este vasto território que se convencionou chamar “Amazônia” vem a ser considerado e referido como uma questão de diplomacia, tornando-se objeto de um tratado internacional. Esse percurso argumentativo foi fundamental para as reflexões que apresento a partir de agora, dedicando-me a compreender os significados mais amplos desse tipo de tratamento no contexto dos processos de formação do estado e da nação.

Por definição, os territórios amazônicos são localizados *entre e além de fronteiras nacionais*, e pela expressividade dos “recursos naturais” passíveis de

143 Nesse sentido, destaca-se o trabalho desenvolvido por Góes Filho (2006), antropólogo que, apesar de não ser ele mesmo um diplomata de carreira, acumulou durante sua formação pessoal um capital social que lhe possibilitou transitar como um “quase” insider entre os meios da diplomacia.

exploração que concentram, tais territórios são pleiteados no interior de uma comunidade internacional ora como *patrimônio nacional*, ora como *patrimônio mundial*. No entanto, tais explicativas não podem ser simplesmente indicadas como resposta à indagação a respeito do seu tratamento diplomático, uma vez que são, elas mesmas, produto e recurso da disputa que faz com que a “Amazônia” seja tratada como uma questão internacional e, portanto, como um *caso de diplomacia*, a saber, a disputa pelo exercício de poder sobre territórios e populações. A noção de patrimônio, por exemplo, *passa a ser utilizada* para se referir à Amazônia no processo de produção desse território e de seus recursos como um *bem público*, que deve, portanto, *ser governado*, permitindo a enunciação de poderes estatais – nacionais, internacionais ou transnacionais – sobre ele.

As interações que descrevi nas seções anteriores desta tese foram protagonizadas por setores diplomáticos de determinados países tendo como eixo central a ideia de soberania nacional¹⁴⁴. A ideia, representada pela figura formal do estado nacional soberano, é, na atualidade, tomada como *um dado a partir do qual se desenvolvem as relações internacionais*. A afirmação de soberania nacional enunciada no texto do TCA é, portanto, uma formalidade que em geral se observa nos atos internacionais contemporâneos¹⁴⁵. A soberania como uma *propriedade* dos estados nacionais é elemento fundamental no processo de concepção dos países como unidades políticas singulares e absolutas, mas limitadas pela coexistência e pela inter-relação, sem implicar, pelo menos conceitualmente, subordinação ou dependência de umas em relações às outras (FOUCAULT, 2008). Esta ideia é não apenas reproduzida, mas *ativamente produzida* através do TCA. No contraste com a figura da cobiça internacional, esse enunciado adquire também o caráter de

144 Cabe destacar que o TCA não incluiu entre os seus signatários a Guiana Francesa, pelo motivo de que esta encontra-se formalmente subordinada até os dias atuais ao governo francês, portanto, não constituindo em si um estado nacional soberano.

145 Os atos internacionais são documentos escritos que formalizam relações entre agentes da esfera internacional. O governo brasileiro, dentre vários tipos de atos internacionais, define publicamente como “tratado” os acordos aos quais pretende atribuir particular importância política (BRASIL, 2012).

reivindicação de uma espécie de direito adquirido, porém aparentemente ameaçado¹⁴⁶.

Duas décadas depois, o TCA se atualiza, tornando-se OTCA. A criação de uma organização internacional e os desdobramentos de sua atuação, embora pensados para buscar atingir os objetivos do TCA, parecem desafiar os contornos da soberania nacional que o Tratado enunciara. As percepções sobre tais desafios parecem indicar um conflito inerente entre as atuações técnico-estratégica e político-diplomática. Quais as fontes deste aparente paradoxo?

Busco, neste capítulo, elaborar alguns entendimentos sobre estas questões, que ultrapassam os contornos específicos do TCA e da OTCA. Ao final, reflito sobre a forma organização internacional e sobre o que ela se tornou com o efeito da própria performance, algo que se notabiliza pela proliferação de organizações internacionais e pelos fluxos (de dinheiro, de ideias, de pessoas, de poder) que estas vêm propiciando desde sua invenção como sujeito da política internacional.

4.1 O princípio jurídico da soberania

Atualmente, as relações estabelecidas entre os estados, estas unidades políticas formalmente soberanas, são pensadas no âmbito de uma teoria das relações internacionais, no registro de um “modelo vestfaliano” de sociedade internacional. O modelo tem como marco inaugural fundamental a chamada Paz de Vestfália, como se convencionou referir a um determinado conjunto de tratados internacionais acordados em 1648, ao qual tem-se atribuído a formação de um “sistema laico das interações e dos princípios estatais modernos, como a soberania territorial, a não-interferência na política doméstica dos demais estados e a tolerância entre unidades políticas dotadas de direitos iguais” (JESUS, 2010). Toda a ideia de soberania nacional operante na atualidade está referida a esse mito fundador, que, para Andreas

146 É interessante perceber que, apesar de ser mobilizada como um importante argumento político em certos momentos da negociação, a cobiça internacional não chega a ser inscrita no texto base do TCA, o que corrobora a observação acerca do efeito performativo dos enunciados de soberania, expressos nos mais importantes atos políticos como uma certeza inquestionável e um dado essencial dos “Estados”.

Osiander¹⁴⁷ (2001), é um produto da fixação do conceito de soberania como propriedade do estado nos séculos XVIII e XIX. Antes disso, inclusive no momento em que se acordava a referida Paz de Vestfália, as relações entre as unidades políticas implicadas e a sua própria composição eram pensadas em outros registros. Como observa Diego de Jesus (2010) em diálogo com Osiander (2001), esse conjunto de tratados não representou, à sua época, profunda ruptura com a ordem política anterior, tal como passou a ser referido no campo das relações internacionais contemporâneas. Os acordos firmados refletiam, antes, interesses pontuais e imediatos das partes envolvidas, e não uma aspiração de fundar uma conceituação ampla das formas como o sistema internacional deveria vir a ser ordenado a partir de então¹⁴⁸.

Ao colocar em perspectiva as noções fundadoras do próprio campo disciplinar das relações internacionais é possível colocar em perspectiva também os princípios que estariam na base desse sistema político que é definido como seu objeto, especialmente os preceitos de território e autonomia, que, ao contrário do que a leitura tradicionalmente estabelecida faz crer, não estão dados ou fixos, mas podem ser vistos como resultados de processos complexos de construção da identidade estatal¹⁴⁹. Observo, através destes deslocamentos, como a concepção de uma esfera pública internacional, bem como os procedimentos de atuação nesta esfera, estão em contínuo processo de elaboração pelos agentes que a compõem, moldando e sendo moldada pelas práticas que a constituem, como as formas de negociação, a produção

147 Pesquisador alemão do campo disciplinar das relações internacionais. Curiosamente, o autor é homônimo de Andreas Osiander, “o Velho”, teólogo luterano alemão que viveu no início do século XVI.

148 Estou utilizando o termo estado para designar distintas composições políticas como meio de enfatizar o acionamento desta categoria na construção do mito da Paz de Vestfália. No entanto, não ignoro que a exegese de uma categoria requer que se observe quando os conceitos passam a poder ser empregados de forma tão rigorosa como indicadores de transformações políticas e sociais de profundidade histórica, uma vez que, como venho buscando demonstrar, a disputa pelos conceitos “adequados” é política e socialmente relevante (cf. KOSELLECK, 2006). O momento em que o estado se reveste do caráter de estado-nação é um pouco mais recente, remetendo ao século XVIII (ELIAS, 2006).

149 Diego de Jesus (2010) também aponta isto em sua análise sobre o mito de Vestfália, corroborando o que venho discutindo com base em autores como Foucault (2008), Abrams (1988), Mitchell (2006), Elias (2006), entre outros.

de documentos escritos, e a própria concepção de conceitos fundamentais operantes¹⁵⁰.

É possível perceber, ainda, a centralidade dos atos de enunciação para a produção de poder, ao instituírem *narrativas legitimadoras de determinadas divisões da ordem política mundial*. Isto inclui o fato de que tais atos, desempenhados em determinados momentos sob contextos particulares, podem vir a ser apropriados e transformados através de novos atos de enunciação, revestidos de legitimidade não apenas política (se considerado o que se convencionou definir como do âmbito do “político”), mas também jurídica e científica, através da criação de normas e formas legais e da formulação de teorias e conceitos acadêmicos, evidenciando uma *sobreposição de institucionalidades e de procedimentos de enunciação*.

O princípio jurídico de soberania é uma propriedade essencial(izada) dos estados nacionais, produto e componente de uma racionalidade política que Foucault (2006) chamou de racionalidade governamental. Para Foucault, a governamentalidade como forma de conceber o poder está relacionada com o processo de invenção de uma razão de estado e de fabricação de objetos e instrumentos sobre e através dos quais se assentaria o exercício do poder estatal secular. Pensar as práticas de governo, ou, mais precisamente, práticas de administração pública, em termos de governamentalidade – ou seja, em termos de um modo específico de pensar e conceber o estado e a política através de uma tecnologia específica de poder – remete ao contraste que Foucault estabelece entre “governamentalidade” e “soberania” (FOUCAULT, 2006).

Existe, contudo, uma diferença fundamental, que deve ser explicitada a fim de evitar desentendimentos conceituais. A noção de soberania como forma de poder a que o autor se refere está relacionada a um modo determinado de conceber o poder, a toda uma estrutura – de pensamento, ou seja, abstrata,

150 Como venho buscando demonstrar, estes processos de construção de poder sobre territórios e populações, obviamente, não se deram apenas no registro da atuação diplomática. Outras práticas têm sido efetuadas em paralelo, como as ofensivas armadas. Para este momento que consta como um marco na invenção da diplomacia contemporânea, e que coincide com o a invenção do estado nacional como tal, Silvia Federici (2017) chama a atenção para os sentidos que as guerras passaram a adquirir a partir do século XVI, configurando-se como um importante instrumento na territorialização do poder do estado, usada como meio para transformar arranjos territoriais e econômicos através da *conquista*.

mas também materializada em instituições e relações –, cujos meios e fins são essencialmente distintos daqueles relativos à governamentalidade. Enquanto a soberania tinha, para Foucault, a finalidade circular de manter a si mesma e como instrumento central leis e costumes definidos em referência ao soberano, o governo enquanto forma de poder não se justifica em si, mas constrói a sua legitimidade em nome da população, de forma que os meios utilizados para alcançar seus objetivos passam a ser, em maior ou menor medida, imanentes à população. A predominância de um modo não elimina completamente o outro; permanências coexistem e se articulam na consecução do objetivo último de gerir a população, em profundidade e minuciosamente (FOUCAULT, 2006). Para se referir ao uso corrente do termo “soberania” como categoria jurídico-política, Foucault utiliza a expressão “princípio jurídico da soberania”.

O momento em que essa nova racionalidade que o filósofo chamou de governamentalidade começa a ser concebida na Europa, entre os séculos XVI e XVII, era de acirrada e permanente rivalidade entre os reinos em formação e entre eles e o Sacro-Império Romano, que exercia então um poder muito maior e mais extensivo que o dos reinos (a Paz de Vestfália é um episódio que reflete tais relações). Algo que de fato foi inaugurado neste momento foi a possibilidade de os príncipes poderem fazer alianças entre si sem necessariamente recorrer à mediação da Igreja (JESUS, 2010). No entanto, as instituições do Sacro Império continuaram existindo e exercendo influência sobre as unidades políticas em formação. Como argumenta Diego de Jesus (2010), “nenhum dos tratados de 1648 tocou na questão da soberania nem faz menção aos seus corolários, como a não-intervenção, ou ao conteúdo positivo da soberania, particularmente as áreas sobre as quais o Estado pode comandar legitimamente”.

Apesar disso, é importante perceber a força simbólica desse mito fundador na produção da imagem de existência empírica de um *sistema inviolável de estados soberanos*, ou seja, da soberania como norma constitutiva da sociedade internacional, conectando o exercício de uma determinada racionalidade de governo no interior de determinados limites geograficamente demarcados (constituindo assim áreas de fronteira), com a legitimidade política, juridicamente produzida, dessas fronteiras. Os tratados da Paz de Vestfália podem ser vistos, portanto, como instrumentos em um

contexto de disputa entre distintas formas de conceber o poder, disputa esta que veio a se desdobrar na emergência de uma razão de estado, que naquele momento estava apenas em processo de concepção. Assim, nos séculos XVIII e XIX, com a consolidação da centralidade da razão de estado em detrimento das formas concorrentes de conceber o poder, a “Paz de Vestfália” foi eleita como um marco fundamental e mito fundador dessa racionalidade, tal como argumenta Osiander (2001).

É possível perceber que, concomitante ao processo de invenção/constituição do estado, dá-se também a constituição de um modo específico de inter-relação entre “Estados”, codificada não como rivalidade mas como concorrência¹⁵¹, que implica um reconhecimento mútuo e não excludente de capacidades de exercício de poder (FOUCAULT, 2006). As noções de nacional e internacional, bem como as práticas, modos de operar e espaços a que essas noções se referem, vêm sendo mutuamente constituídos, no processo de “invenção de uma comunidade imaginada de nações soberanas” (GÓES FILHO, 2003, P.61). Neste percurso erige-se também a linha que divide sociedade e estado (cf. MITCHELL, 2006), instituindo-se o poder do estado de governar e a condição das populações de serem governadas.

A soberania estatal exercida sobre um território e suas populações é, portanto, produto de uma série de atos de instituição de poder, dentre eles o próprio ato de enunciar tal poder, diretamente relacionados à conquista e domínio de territórios. Muito embora os autores referidos acima estejam falando de um processo de fabricação do poder do estado que se deu, em grande parte, no continente europeu, este processo está intrinsecamente relacionado à conquista colonial, sendo o exercício de domínio sobre “novos” territórios em outros continentes, como a América do Sul, um fator decisivo para a concepção desse processo. É importante perceber como a instituição de estados soberanos se dá no mesmo espaço temporal e ideológico do estabelecimento de relações coloniais com outras partes do mundo, baseadas na ideia de que as áreas conquistadas eram extensões do que se entendia como “território nacional” (RIST, 2010). A expansão colonial conferiu ao

151 Tendo como principal implicação disso a busca por um “equilíbrio”, em que “cada um procura, evidentemente, inverter a relação de força a seu favor, mas que todos querem manter em seu conjunto” (FOUCAULT, 2008, p. 409).

processo de formação do estado uma esfera de influência muito maior, inicialmente com a extensão dos poderes instituídos dos estados europeus para territórios de outros continentes, e, posteriormente, com os desdobramentos desses poderes em novas unidades políticas que passaram a ser concebidas, elas também, como autônomas e territorialmente extensivas, ao longo de um período que compreende alguns séculos.

4.2 Enunciados de poder

Retomando a definição que apresentei no início do terceiro capítulo, segundo as convenções do direito internacional vigentes atualmente, um tratado é “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (BRASIL, 2009). Na atualidade, os tratados internacionais, após assinados, podem ser registrados e depositados junto à ONU, o que corrobora a sua conveniência, validade e legitimidade.

Uma pesquisa não exaustiva em mecanismos de busca acadêmicos retorna como primeiros e principais resultados ao termo “tratado internacional” (ou, em inglês, “international treaty”) estudos sobre tratados internacionais recentes em direitos humanos ou meio ambiente. Assim como o TCA, eles parecem conter *compromissos estatais para a consecução de finalidades específicas*, mas, como venho buscando demonstrar, os debates públicos sobre o direito ao desenvolvimento e sobre o seu equilíbrio com a preservação ambiental representam não apenas fonte de interesse em si, mas algo possível de ser enunciado legitimamente para a consecução de outros tipos de objetivos, dentre os quais destaco principalmente o de legitimação jurídica do exercício de poder sobre um determinado território. No acervo da ONU, o primeiro tratado depositado data de apenas algumas décadas atrás. Isso dá a impressão de que os tratados internacionais são produtos de uma história recente, que começou com o estabelecimento da “paz mundial” após a Segunda Guerra, aparentemente mantida até hoje por meio de vias

diplomáticas. No entanto, como eu vinha argumentando, a forma tratado tem sido utilizada para oficializar relações entre estados há séculos, inclusive antes mesmo que os estados porvir começassem a ser concebidos como unidades políticas autônomas, capazes de estabelecer relações jurídicas e políticas entre si.

Para refletir sobre os tratados como forma jurídica e instrumento de enunciação estatal, tendo em mente o objetivo de fazer transparecer como o “Estado” e a ideia de nação estão sendo fabricados através deles, examino em conjunto alguns de seus exemplares, destacando aqueles que estão mais diretamente relacionados ao espaço geográfico no qual se situa esta que se convencionou chamar região amazônica. Deliberadamente, extrapolo o recorte temporal (e espacial) estipulado para a pesquisa, estabelecendo uma amplitude diacrônica que permite colocar em relação situações ocorridas em diferentes momentos da história, a princípio politicamente desconexas, no intuito de pensar como um “mesmo” instrumento é colocado a serviço de distintas configurações empíricas do poder do estado. É importante destacar também que apresento um determinado encadeamento de situações históricas no intuito, antes, de respaldar o argumento que estou desenvolvendo, e não de produzir um estudo historiográfico sobre o assunto.

Assim, considerando tais ponderações, é possível notar que a primeira vez em que o espaço geográfico ao qual me refiro veio a ser nomeado como um território sob o poder do *estado* foi em 1494, com a assinatura do Tratado de Tordesilhas. O acordo, formalizado com a mediação da Igreja (o Sacro-império Romano), dividia as possessões do “novo mundo” entre os reinos da Espanha e Portugal, traçando uma linha imaginária que cruzaria, além de outras porções do continente, parte da atual região amazônica, situando-a, portanto, no limite entre os dois domínios de poder. Os enunciados do Tratado de Tordesilhas são, obviamente, muito distintos dos enunciados do TCA. Difere entre eles o léxico utilizado, as finalidades declaradas, além do fundamento de autoridade dos agentes que os enunciam, mas permanece o fato de que se tratam de atos de nomeação de grande alcance que enunciam o poder sobre determinados territórios, designando as terras e os recursos situados nesse espaço como propriedade de uma autoridade política instituída. Desde Tordesilhas, tratados subsequentes vêm especificando ou redefinindo

territórios “nacionais” nesse espaço, bem como o seu domínio por parte de diferentes composições políticas envolvendo distintas concepções de estado e nação, ao longo de distintas fases do processo de formação do estado, incluindo o moderno estado nacional.

Tomemos, sinteticamente, os muitos tratados acordados no período colonial que tiveram efeito sobre o espaço do qual trato nesta tese¹⁵². O Tratado de Utrecht, assinado em 1713 pelos reinos de Portugal e da França, mediado pela Inglaterra, reconhecia o domínio francês sobre uma determinada porção do território (o que viria a se tornar a Guiana Francesa) que, por ocasião da assinatura do Tratado de Tordesilhas, era de declarado domínio português, definindo limites territoriais entre as posses coloniais dos dois reinos signatários. O Tratado de Madri, assinado em 1750 pelos representantes diplomáticos dos reinos da Espanha e de Portugal, revogava totalmente o Tratado de Tordesilhas e reestabelecia os limites entre os seus respectivos domínios coloniais, adotando o princípio de *utis possidetis*, que implicava o reconhecimento de posse sobre as terras porventura já ocupadas. No que diz respeito à região que viria a se tornar Amazônia, o acordo favorecia Portugal, mas isso não era visto como vantagem, uma vez que a posse portuguesa se deu em face da troca, com a Espanha, de territórios considerados mais estratégicos à época. O Tratado de El Pardo, assinado em 1761, anulou o Tratado de Madri, refletindo conflitos entre os dois reinos no interior do continente europeu e evidenciando a centralidade do domínio sobre tais territórios para o balanço de poder que se desenhava na Europa. Em 1777,

152 Agrupei informações de diferentes fontes para produzir esta síntese. Dentre as fontes consultadas, estão os historiadores Carlos Augusto Bastos (2013), Regina Gadelha (2002), e o político e historiador Arthur Reis (1947), ex-governador do estado do Amazonas, além de versões digitalizadas dos próprios tratados, consultados através da página do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações brasileiro (BRASIL, 2017b). Uma questão percebida ao reunir tais informações é a de que a conquista e a ocupação destes territórios no período colonial tem sido frequentemente narrada como um ato heroico de conquistadores, bandeirantes, colonos, missionários, exércitos, administradores coloniais. No entanto, apesar de os procedimentos de ocupação serem relativamente suavizados na linguagem, como no texto da historiadora Regina Gadelha (2002) sobre a conquista e ocupação da Amazônia em período colonial, é possível observar nas descrições das medidas e procedimentos operados para a concretização dos enunciados destes documentos um intenso e violento, porém pontual e descontínuo, trabalho de ocupação do território, em grande medida motivado pela busca de recursos, como o ouro. A fixação, o avolumamento e a ampliação em extensão das ocupações no território por indivíduos e instituições que se reconheciam como pertencentes ou aliados de um reino ou de outro foi o que possibilitou a continuidade da produção formal do domínio político das coroas portuguesa e espanhola, principalmente, sobre tais territórios.

Espanha e Portugal, desta vez intermediados pela Inglaterra e pela França, assinaram o Tratado de Santo Ildefonso, que reafirmava os limites estabelecidos no tratado assinado em 1750. Em 1801, os mesmos dois reinos se reúnem novamente para assinar o Tratado de Badajoz, mediados pela França, que também se favorece com a negociação em defesa dos próprios territórios que mantém na região. Marcando a passagem de estado colonial para estado “independente”, o Tratado do Rio de Janeiro, ou Tratado de Paz e Amizade, foi assinado em 1825 por Portugal e o nascente estado brasileiro. Este tratado, mediado pela Inglaterra, reconhecia a existência de um novo estado, formalmente independente, e o exercício do seu poder sobre um território que, até então, era reconhecido oficialmente como de domínio português. No texto deste tratado, os limites geográficos do território encontram-se *implícitos*.

Os domínios e as linhas de fronteira enunciados nos tratados listados acima só chegaram a se concretizar no território muitos anos depois de suas assinaturas. Os acordos que inscreviam chegavam a envolver, em uma mesma rodada de negociações, territórios sob domínio colonial em outras partes do mundo, como a África e a Ásia. Através das análises históricas que descrevem o processo conflituoso de ocupação e definição de limites e fronteiras, bem como através da prática de celebrar tratados que reconhecem o domínio sobre territórios porventura já ocupados, é possível observar o descompasso entre as temporalidades dos enunciados e as temporalidades do território¹⁵³. Isto coloca em evidência, em grande medida, a força de verdade que adquirem os atos de enunciação realizados por autoridades instituídas, como se ao enunciado devesse corresponder a “realidade”, e vice-versa. Mesmo que fosse ínfima, ou ainda que não houvesse presença materializada do reino no território (o que costumava-se concretizar, por exemplo, com o estabelecimento de postos administrativos em locais de fronteira), uma vez enunciado o domínio, o

153 No livro *A conquista da América: a questão do outro*, o filósofo e linguista Tzvetan Todorov (1982) demonstra através da análise de registros escritos como a conquista da América, mais precisamente nas regiões do Caribe e do México, está intimamente relacionada à produção de discursos sobre o território e sobre os povos que o habitavam, e como, muito tempo depois de enunciados os poderes do reino, conquistadores e colonos eram ainda minoria, vivendo um balanço de poder mais favorável aos povos originários, que foi alterado ao longo da conquista. Isto evidencia também a ancestralidade da prática de enunciação de domínios ainda não efetivados.

território passa a ser referido como o território de um certo reino ou império. Venho argumentando, justamente, que os enunciados oficiais do estado *produzem* a ideia do que é a realidade do domínio estatal. Nesse sentido, a nomeação equivale a tomar posse, seguindo o argumento de Bourdieu (1996), quando e somente se efetuada pelos *agentes autorizados*, através dos *formatos definidos como legítimos*, nos *meios instituídos como oficiais*, e *com o reconhecimento e a anuência dos atores mais poderosos* (por isso, a importância da mediação).

À época das declarações formais de independência do poder colonial na América do Sul e do surgimento de estados independentes e soberanos, as fronteiras entre os distintos territórios estatais já haviam sido minimamente estabelecidas, o que não significa que as suas definições haviam deixado de ser motivo de disputas, vindo a ser mais precisamente especificadas ou renegociadas através de novos tratados. Em 1851, Brasil e Peru assinaram o Tratado de Comércio, Navegação e Limites; em 1867, Brasil e Bolívia assinaram o Tratado de Ayacucho; em 1897, o Brasil assinou um tratado de acordo territorial com a França, mediado pela Suíça; em 1903, Brasil e Bolívia, em novo acordo, assinaram o Tratado de Petrópolis, que é considerado uma *solução exemplar* para a chamada “questão do Acre”, o que fortaleceu, no quadro da diplomacia brasileira, o nome do Barão do Rio Branco, diplomata responsável pela consecução do acordo¹⁵⁴. Em 1907, Brasil e Colômbia assinaram o Tratado de Bogotá; em 1909, o Tratado de Demarcação, Comércio e Navegação enunciava os atuais limites entre Brasil e Peru. Citei apenas os acordos envolvendo o estado brasileiro, amplamente reconhecido como definitivamente demarcado em seus limites geopolíticos. Contudo, as disputas territoriais ainda são patentes entre países amazônicos, conflitos que se apresentaram inclusive durante as negociações para assinatura do TCA, como destaquei anteriormente, e mesmo depois disso, por exemplo, quando do

154 O reconhecimento do papel desempenhado pelo barão de Rio Branco para a diplomacia brasileira é tal que a instituição que seleciona e forma funcionários públicos brasileiros para atuação na carreira diplomática recebe o seu nome.

registro de conflitos armados entre Peru e Equador em meados dos anos 1990¹⁵⁵.

Basicamente, o que muda entre os tratados assinados por diferentes unidades políticas instituídas ao longo da história é o fundamento da autoridade que enuncia ou que outorga a enunciação (cristão, absoluto, racional) e o tipo de poder enunciado, que vai perdendo os contornos de um domínio em si mesmo, passando a ser formulado como governo para benefício dos governados. Altera-se, assim, gradualmente, o registro da motivação para o exercício do poder, enunciada no espectro de objetivos “moralmente incontestáveis”: a cristianização dos infiéis, a civilização dos não civilizados, a paz mundial, o progresso, o desenvolvimento, o bem-estar da população, a defesa do meio ambiente, etc. Transforma-se o léxico, mudam os temas e assuntos sobre os quais se acorda, refletindo as mudanças nas formas de conceber o poder, entendidas aqui no sentido atribuído por Foucault (2006): com o advento de uma racionalidade governamental, os enunciados passam, cada vez mais, a corresponder ao domínio de dimensões específicas da vida da população¹⁵⁶. E isso só se torna possível porque o exercício de poder sobre o território já foi relativamente garantido através da ativação e fixação de uma série de outros dispositivos de poder.

Muda ainda a ancestralidade das autoridades que enunciam, realçando uma espécie de lapso institucional entre estados “originários” e estados mais recentes. Guiana e Suriname, por exemplo, só vieram a ser oficialmente reconhecidos como estados soberanos no século XX, em 1966 e 1975, respectivamente, quando todos os tratados mencionados acima já haviam sido acordados. Ao efetuar a comparação, portanto, não tenho a intenção de colocar os países amazônicos em igual patamar aos países cuja tradição de poder político e econômico lhes confere uma inserção muito diferente no processo de formação do estado. Quero destacar, apenas, a regularidade do

155 Pude observar na consulta aos documentos internos do Itamaraty registros sobre o tratamento de tais questões, caracterizadas por intenso conflito armado nas regiões de fronteira, a respeito das quais o Brasil atuou como um dos principais países garantes (países mediadores do conflito).

156 Em um dos artigos do TCA, por exemplo, lemos: “As Partes Contratantes decidem promover a coordenação dos atuais serviços de saúde de seus respectivos territórios amazônicos e tomar outras medidas que sejam aconselháveis, com vistas à melhoria das condições sanitárias da região e ao aperfeiçoamento dos métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias” (TRATADO..., 2017, Art. VIII).

ato de enunciar poder sobre um território, poder cada vez mais especificado em suas atribuições, e o fato de que quem o está enunciando são autoridades instituídas, legalmente autorizadas, e politicamente legítimas. Como exemplo, poderíamos dizer que à Guiana ou ao Suriname jamais seria permitido afirmar ter posse sobre territórios onde hoje se situam a Inglaterra ou a Holanda, mas o contrário já foi perfeitamente possível. Além disso, há distinções consideráveis nesse sentido entre os países no interior da própria região, refletidas nas diferentes formas de ser “Estado” na América do Sul, o que implica desigualdades em termos de prestígio, notoriedade, influência e poder. Por isso, não é banal que o TCA seja uma iniciativa brasileira, assim como não é banal a inclusão de estados soberanos recém formados como assinantes deste Tratado.

Muda também nos tratados internacionais assinados ao longo da história a quantidade de atores políticos implicados em cada ato, com o incremento do número de tratados multilaterais. Não obstante, como já havia demonstrado no capítulo anterior, as aproximações multilaterais não substituem as relações bilaterais. Ao contrário, ambas as dimensões se complementam.

Mesmo em um exame menos aprofundado, a semelhança da forma tratado tal como utilizada nos casos citados acima chega a ser surpreendente. Com exceção do Tratado de Tordesilhas¹⁵⁷, todos possuem um preâmbulo, no qual são citadas as autoridades implicadas no ato e expressos os fatores que alegadamente motivaram o acordo. Ao preâmbulo, segue-se uma série de artigos que definem e especificam o que foi acordado. É interessante observar, por exemplo, a quase ubiquidade do tema navegação dos rios nos mais variados tratados, presente, inclusive, no TCA – neste caso, ressalto o fato de que, em vários pontos de fronteira, as linhas demarcatórias coincidem com o trajeto dos rios, especialmente com aqueles da bacia amazônica. Todos os tratados examinados se apresentam como uma medida de reconhecimento de conflitos do passado ou no presente e prenunciam expectativa de “paz”, “amizade” e/ou “cooperação” no futuro. Todos foram efetuados como atos

157 A Bula Papal "Inter Coetera", de 4 de maio de 1493, portanto anterior ao Tratado de Tordesilhas, que concedia à Espanha as terras descobertas ou que se descobrissem a partir de um meridiano distante 100 (cem) léguas a oeste de qualquer das ilhas de Açores e Cabo Verde, tinha este mesmo formato, o que realça a questão sobre a ancestralidade das práticas e formas legais do presente.

políticos fundamentalmente voltados aos centros de poder operantes à época, publicados como atos comunicativos aos agentes que materializavam o exercício de poder no território, e executados como prática predominantemente ignorada e apartada dos povos que originalmente habitavam tais territórios, que em geral só chegavam a conhecer os efeitos destes atos de enunciação quando o poder que enunciavam se materializava no território¹⁵⁸.

Como já observado, os tratados falam de domínios já factualmente estabelecidos ou a estabelecer. Entendo que isto está relacionado ao fato de que, para além do domínio específico que se enuncia, o que eles encenam é, em última instância, a própria capacidade de enunciar domínios. Em geral firmados para serem permanentes e definitivos, tornam-se “obsoletos” assim que o domínio que enunciam é conquistado; não porque deixam de ter validade, e sim porque lograram produzir convenções políticas inquestionáveis, a partir das quais se passa a enunciar outras coisas (incluindo possíveis revogações). Os tratados deixam de ser atuais quando o domínio que enunciam está, de certa forma, garantido, e não requer que seja enunciado de tal maneira. No entanto, uma vez naturalizadas, as convenções a que deu origem continuam a ser implicitamente manifestadas como pressuposto de novos acordos, evidenciando uma sobreposição e um acúmulo de camadas de institucionalidades. Os tratados atuais podem ser entendidos em registro de continuidade com os anteriores porque **se tornam possíveis a partir do que já foi uma vez enunciado, e produzem as condições para que novos enunciados de poder sejam proferidos.**

Ademais, os tratados representam meios de instituição de uma materialidade fundamental do estado, que é a materialidade do território sobre o qual se governa. Uma materialidade que é construída *também, mas não só*, através dos enunciados, que é o que venho buscando demonstrar ao longo da

158 Em artigo sobre dialéticas coloniais envolvendo processos de dominação e resistência política, bem como diversas formas de confrontação do estado com as sociedades indígenas, Andrey Ferreira (2011) observa o emprego da prática estatal de firmar tratados em uma situação envolvendo sistemas políticos radicalmente diferentes: o Tratado de Paz e Amizade, de 1791, acordado entre o império português e indígenas Guaicuru. Para o autor, a situação ilustra um momento em que os estados modernos avançavam suas fronteiras e assentavam seus poderes, apesar de ainda obrigados a compartilhar e a negociar com grupos indígenas a gestão do território. Neste caso excepcional e inédito, também se observa o uso da forma tratado como um ato político voltado aos centros de poder operantes, o que leva à conclusão de que se tratava de um centro de poder análogo ao estado.

tese. É claro, os tratados internacionais também podem chegar a produzir como efeito a instituição de regimes, normas ou modos de proceder que declaram instituir, mas, acima de tudo, *instituem poder sobre* as materialidades declaradas. O que quero ressaltar com essa comparação é que nenhum estado, ancestral ou mais recente, está naturalmente relacionado a um território, posto que esta relação é ativamente produzida através de atos de produção e exercício de poder que envolvem significativos deslizamentos espaciais (SOUZA LIMA, 2012). Nenhum estado está pronto de uma vez por todas, embora alguns pareçam estar, mais que outros, *in the making*. Os estados “retardatários” – ou seja, que vieram a surgir na história com muitos séculos de “atraso” – estão correndo atrás de um “prejuízo” sempre crescente, uma vez que os estados ancestrais estão sempre se recriando em suas composições e criando novas institucionalidades, novas práticas, novos usos para formas arcaicas, inventando novas atribuições para si ao passo em que se desobrigam de outras, que passam a ser consideradas mais ou menos obsoletas e que os países “novatos” mal puderam desenvolver, não só por uma questão de tempo, mas, principalmente, pelos séculos de administração colonial e colonialismo interno aos quais as populações e os territórios que hoje governam foram submetidos. Entendo ser esta uma forma de continuar produzindo e reproduzindo poderes estabelecidos por meio de uma hierarquização de institucionalidades¹⁵⁹.

A prática de enunciar poderes para garantir o seu exercício, efetuada através da produção de documentos que encenam certas moralidades, está em toda parte onde há estado. Elas se tornam apenas *mais visíveis* no contraste com institucionalidades de tal forma já instituídas, que, vistas a posteriori, veem suprimidas suas discontinuidades, lacunas e materialidades inconclusas, em seu constante processo de produção. Mas é importante observar que se por

159 Laura Nader (1994) faz uma discussão nesse sentido ao abordar a emergência de ideologias de harmonia, discutindo especificamente sua aplicação a negociações internacionais, servindo-se da noção de “superioridade flexível de posição” de Edward Said para observar a relação entre a valorização de uma forma cultural e os desequilíbrios no poder. Como exemplo, a autora menciona o caso do Tribunal Mundial, um dispositivo que em sua opinião tem sido ignorado por aqueles que escrevem sobre um sistema emergente de negociações internacionais e que, a despeito de sua intensa atuação, foi sistemática e gradualmente abandonado pelas nações mais poderosas à medida que os países do terceiro mundo passaram a exercer uma maior influência sobre ele, refletindo-se em ganhos de causa em favor dos estados pós-coloniais.

um lado a criação “tardia” de novos estados produz certo descompasso em relação a composições políticas mais antigas, “perturbando” uma divisão internacional do poder, os estados pós-coloniais também não podem ser considerados totalmente “novos”. Em grande medida, como se pode perceber pelo acordo entre Portugal e o nascente estado brasileiro citado anteriormente, os poderes políticos nos países recentes são exercidos a partir de estruturas administrativas já existentes, herança do estado colonial, às quais, gradualmente, somaram-se novas práticas sem que as anteriores fossem plenamente eliminadas, enquanto outras passaram a ser desempenhadas em novos registros, sugerindo, em maior ou menor medida, correspondências e variações entre os processos de formação do estado e construção de nações, esta última, “etapa mais recente de uma longa série de estágios sucessivos que compõem a edificação e a consolidação das unidades estatais” (ELIAS, 2006, pp.155).

É interessante pensar, por exemplo, os modos de operar contemporâneos relacionados à questão das fronteiras nacionais no contexto da governamentalidade moderna, fronteiras estas que, produto de negociações operadas entre determinados centros de poder, são materializadas não apenas nestes documentos aos quais chamamos tratados internacionais, mas também através de procedimentos operados diretamente no território, tais como cercas contínuas de arame farpado, passaportes, leis de imigração, sistemas de inspeção, controle de câmbio, entre outras, impensáveis como práticas cotidianas há apenas alguns séculos (MITCHELL, 2006). Caberia incluir entre elas o turismo internacional, cuja performance inclui a operação de determinadas mobilidades entre fronteiras sob aspectos privilegiados¹⁶⁰. Não obstante, foram os sucessivos procedimentos de conquista de territórios e fixação de limites através de enunciados políticos que os possibilitaram tal como são desempenhados nos seus desdobramentos mais atuais. Nesse sentido, ao situar a Amazônia como uma região localizada *entre fronteiras nacionais*, o TCA substancializa a existência de territórios nacionais e a justaposição de suas fronteiras no espaço, justificando a operação de certos

160 Para uma discussão sobre a relação entre turismo e discursos de poder, que enfatiza a não uniformidade das formas de deslocamento e dos significados a elas atribuídos, ver Kaplan (1998).

procedimentos sobre e através de tais territórios, definindo a disputa em torno de sua gestão como uma questão de diplomacia.

Como quis demonstrar, o ato de enunciar domínios sobre o território de que trato nesta tese tem sido, historicamente, uma questão de diplomacia. A região em questão configura-se, portanto, como um elemento central aos processos históricos de formação do estado, uma vez que implica o reconhecimento da possibilidade de exercício de poder sobre uma imensa porção do mundo. Não é fortuito que a região tenha sido e continue sendo disputada na política internacional, tornando-se objeto de invenção de uma série de imaginários que fundamentam significativos enunciados políticos, além de historicamente pontilhada com a presença de pessoas e instituições de diferentes nacionalidades, a despeito da ideia de um único, centralizado e superior poder dominante, que os tratados, como atos de estado, vêm tentando produzir.

É interessante notar como a enunciação inscrita no TCA, feita pelos países amazônicos, ou seja, por entidades autônomas e soberanas que, em teoria, teriam a capacidade de exercer factualmente o poder sobre tais territórios e populações, tem como alvo fundamental não as populações sobre as quais se tenciona exercê-lo, que, em geral, o desconhecem, e sim outros agentes cuja capacidade de exercício de poder seja supostamente igual ou superior, ou seja, outros países e/ou organismos interestatais supranacionais que representam interesses estatais¹⁶¹. **Se há uma disputa de fundo que pode resumir todo o conjunto de disputas sobre territórios e populações amazônicas, da qual entendo o TCA como produto e recurso, trata-se de uma disputa não apenas por um território específico e pelos recursos nele contidos, mas pelo *poder de definir territórios*, pelo *poder de definir destinos*, sob o nome de “políticas”.**

Assim, sob a formulação de assuntos os mais diversos, o TCA enuncia, acima de tudo, um poder: o poder de administrar, de forma racional, calculada e centralizada, a totalidade de um território específico, situado entre e no

161 Utilizo aqui a noção de supranacional ciente de que ela está relacionada ao efeito de verticalidade do estado, que é intensificado pela constituição de uma esfera transnacional como demonstram Ferguson e Gupta (2002). Faço tal uso nesta passagem justamente para realçar suas implicações, embora esteja ciente de que o termo é bastante utilizado para fazer referência a uma escala de poder tomada como um dado.

interior de fronteiras nacionais. Enuncia isto em uma esfera pública, diante de agentes formalmente iguais, e ao fazê-lo opera distinções importantes dos países amazônicos entre si e em relação a outros atores estatais e não estatais que também atuam no registro da governamentalidade. Como demonstrei, a própria construção teórica da igualdade entre as nações pode ser considerada um enunciado performativo, sendo o fato de estados poderem celebrar tratados livremente entre si uma confirmação performativa da força deste enunciado. O que está sendo fundamentalmente enunciado no TCA e em todos os seus desdobramentos posteriores é, precisamente, o poder do “Estado”.

4.3 Composições políticas e articulações transnacionais interestatais

Embora eu tenha destacado na seção anterior os tratados como enunciados de poder do estado, é preciso deixar claro que eles não constituem um fim em si. Não se trata, portanto, de mero capricho de estadistas envaidecidos (embora possa chegar a ser revestido com esses contornos), e não servem apenas àqueles agentes e/ou instituições expressamente designados como estatais. Já pontuei também que a enunciação do poder do estado, por si só, não produz o exercício desse poder. Tal enunciado precisa ser repetido de outras formas, reverberar através de outras práticas, para que o poder que enuncia chegue a se realizar como tal.

Na atual configuração política mundial, tornou-se importante enunciar o poder do estado nacional para dar-lhe aparência de um dado, para naturalizar esses construtos como a unidade básica e óbvia de poder político, e para que seja possível elaborar e efetuar decisões de amplo alcance sob sua designação. Autores que analisam a política internacional colocando em perspectiva os seus construtos ideológicos têm, aliás, problematizado o uso naturalizado do termo *internacional*, relacionando-o com a ativação do pressuposto de que as unidades de análise adequadas desse campo são os estados soberanos, inseridos em um sistema fechado de unidades equivalentes (cf. DONEGAN, 2006).

Ao se configurarem como enunciados do poder do estado, os tratados internacionais instituem certos arranjos de poder no interior desse sistema convencionado de unidades estatais. Muitos dos tratados internacionais mais

recentemente assinados (desde meados do século XX), dentre eles o TCA, o fazem através da definição discursiva de uma certa configuração de áreas de abrangência, sobrepondo categorizações geográficas, políticas e temáticas para possibilitar o exercício de poder sobre *regiões* – estas “novas” seções de governo que ultrapassam as fronteiras nacionais (fronteiras estas que, por sua vez, foram historicamente instituídas através da prática de celebrar tratados, como explorei na seção anterior) e que, justamente por esse motivo, demandam negociações *internacionais*. O antropólogo inglês Brendan Donegan (2006) analisa a produção política de tais “regiões” na contemporaneidade, observando como o ato de nomear tem sido ativado também para fabricá-las como objeto de governo, permitindo sua produção como uma espécie de entidade, plenamente fixada, atribuindo-lhe presença e durabilidade e especificando-a em sua natureza. Para o autor, que também aborda a questão a partir de uma perspectiva foucaultiana, os discursos de especialistas sobre tais composições buscam, através de seus sistemas de poder/conhecimento, despolitizá-las, naturalizá-las, fazendo com que o que ele chama de “organizações regionais” (e que não necessariamente correspondem à criação de organizações internacionais, estes sujeitos do direito internacional que possuem personalidade jurídica própria) pareçam o agrupamento regional institucional óbvio para o tratamento de uma determinada “região” no que diz respeito a determinadas questões. O autor identifica a capacidade instituída desses grupos para estipular os termos do debate e despolitizar decisões e áreas de questão (*issue-areas*), através de uma combinação de práticas materiais e discursivas, destacando a centralidade disto para o estabelecimento e manutenção de uma ordem mundial contemporânea. Nesse processo, demarca-se a divisão entre *técnica* e *política*, subordinando a primeira à última. Como demonstrei, o contraste entre atuação técnica e política é algo constantemente realçado nos trâmites da OTCA.

Como signo e mecanismo de variadas composições de poder nesse sentido, os organismos interestatais tampouco são produto de uma história recente. Não há necessidade de fazer o mesmo tipo de digressão que fiz a respeito dos tratados, pois isso já foi feito por outros autores que também veem a criação de organizações internacionais como uma maneira de estabelecer certo ordenamento internacional. O cientista político Sebastião Cruz (2000)

discute, por exemplo, as reflexões produzidas por Craig Murphy (apud Cruz, 2000), ao buscar explicar o padrão de emergência, desaparecimento e/ou persistência das organizações internacionais, elaborando uma reconstituição do processo histórico de formação dos organismos internacionais. Murphy mostra como a origem das organizações internacionais como possibilidade de atuação pode ser relacionada a interesses como prestígio e busca de reconhecimento por parte dos representantes maiores de uma ordem política historicamente estabelecida, e como estas organizações, por atenderem a necessidades da ordem emergente, consolidam-se, institucionalizam-se, burocratizam-se e acabam sendo encampadas pelo poder estatal. Os autores discutem a dinâmica de manutenção ou abandono das organizações conforme interesse dos estados implicados, mencionando coalizões de distintos países e forças sociais poderosas que “selecionam” as instituições internacionais destinadas a sobreviver, sustentando os acordos que são estabelecidos para e através de seu funcionamento, bem como continuando a financiá-las. As instituições que não sobrevivem, segundo Murphy, são aquelas que os países membros mais importantes abandonam, deixam de financiar, simplesmente ignoram, ou não conseguem renovar.

Não obstante, nas elaborações conceituais definidas como uma teoria das organizações internacionais¹⁶² formulada no campo das relações internacionais, a criação de organizações internacionais, ou seja, a fabricação de autoridades transnacionais e interestatais, tem sido considerada algo que essencialmente *contraria* o poder soberano do estado. De acordo com essa forma de abordar as organizações internacionais, tem-se entendido que a concepção deste novo e excepcional¹⁶³ sujeito foi resultado de um complexo processo que envolve, ao mesmo tempo, os movimentos aparentemente opostos de ampliação e restrição de poderes estatais: a emergência de um novo sujeito público (inter)estatal estende a autoridade do “Estado” sobre questões consideradas mais amplas que as nacionais; ao mesmo tempo, este

162 Para uma análise da OTCA sob a perspectiva de uma Teoria Geral das Organizações Internacionais, ver Marcelo Lamy (2015).

163 A ideia de sua “excepcionalidade” se dá em relação ao que anteriormente era considerado o sujeito primordial deste campo – o “Estado”. Em termos quantitativos, o formato se proliferou e atualmente existem incontáveis organizações internacionais intergovernamentais em atuação no mundo.

movimento “perturba” o encadeamento de vontades soberanas de seus “atores principais” (LAMY, 2015).

As organizações internacionais não são, precisamente, estado, no sentido que sua composição jurídica é outra. Mas, a não ser por isso e por outros caracteres que produzem efeitos de estrutura, tais como a existência de sedes físicas, “espaços transnacionais”, corpos burocráticos internacionais, é possível observar que as separações e os distanciamentos, na prática, não são tão evidentes quanto as diferenças formalmente demarcadas através da instituição ritual de um “novo” e “autônomo” sujeito do direito internacional. Esse distanciamento, mais simbólico que factual, operado através de procedimentos jurídicos e burocráticos, em maior ou menor medida se dilui na prática. Tais procedimentos são necessários, justamente, para produzir a imagem de que as fronteiras entre cooperação internacional e política, são nítidas e inquestionáveis, embora não o sejam.

Isso tem consequências importantes para a política internacional, mas, também, para a sua análise, porque buscamos obstinadamente encontrar as divisas enunciadas: entre corpo diplomático e corpo técnico, entre política externa e cooperação internacional, entre estado e organização internacional, etc. Não obstante, o que existe, de fato, são alguns marcadores de diferença, algumas fronteiras mais bem instituídas, algumas materialidades distintas mais consolidadas. Assim como o nacional não coincide inicialmente com um espaço geográfico determinado, mas é relacionado a ele por meio de certas práticas, como a enunciação de poder através de tratados, a invenção das organizações internacionais coincide com a invenção de um espaço simbólico e político designado como internacional, que se concretiza gradualmente, através da produção de materialidades específicas que fortalecem a sua magia social.

Ao analisar a formação de um sistema mundial e a concepção da doutrina e das instituições do desenvolvimento, Rist (2010) expõe a relação entre a criação das organizações internacionais contemporâneas e o estabelecimento de uma ordem política baseada na noção de que todos os países são formalmente iguais, incluindo os estados pós-coloniais, tendo sido esta noção estabelecida através da atuação política dos Estados Unidos após a Segunda Guerra. O autor explora como as noções de desenvolvimento (e o

seu complementar, o subdesenvolvimento) e cooperação internacional permitiram atribuir *novos estatutos morais e jurídicos* às intervenções sobre populações e territórios dos países do assim chamado terceiro mundo. Segundo o autor, foram necessárias a criação de novas organizações internacionais, como o PNUD, além do estabelecimento de novas formas de administração econômica, que fizeram com que a produção se tornasse mundial e o mercado se tornasse universal para que a ideia de interdependência das nações viesse a prevalecer, tal como hoje a entendemos.

O antropólogo Gerhard Anders (2005) mostra como tal ficção é construída através de procedimentos burocráticos de duas das principais organizações internacionais no atual sistema mundial, o Banco Mundial e o FMI. O autor examina as práticas de produção de diferentes tipos de documentos e da mobilização da noção de condicionalidade, por meio das quais engendra-se a ideia de que há autonomia dos países em relação às instituições e vice-versa. Através dessa ficção, analisada por Rist (2010) e Anders (2005), importantes direcionamentos e ações de governo sobre populações e territórios são operados e consolida-se uma divisão internacional do poder.

Ainda assim, autores como Abbott e Snidal (1998) entendem que as organizações internacionais, além de atuarem na política mundial como *agentes autônomos*, promovem um fórum *neutro e especializado*, resguardado da intrusão das altas políticas, ressaltando a separação entre atuação técnica e política. Como demonstrei no capítulo anterior, a designação como um fórum especializado não *elimina* as negociações políticas, mas, ao contrário, forma com elas um conjunto complementar de espaços de negociação. A compreensão das organizações internacionais como espaço ou agentes de elaboração de *políticas despolitizadas*, não obstante, tem prevalecido nas análises especializadas.

A sutileza da questão talvez esteja no fato de que o governo através de composições políticas transnacionais, como os aparatos regionais de que fala Donegan (2006), não é exercido diretamente sobre os territórios e populações, nem sequer sobre os estados, mas *através* dos estados. Ademais, a adesão como país membro deste tipo de composição é feita de maneira *voluntária*, ou seja, os países não são obrigados a filiar-se. Como expus em outras

passagens, há uma série de rituais e procedimentos que encenam esta performance e que se sustentam em torno do princípio jurídico da soberania. Nas palavras de Donegan,

Because membership is voluntary, states are constructed as decision-makers, as being able to choose whether to meet the conditions required for membership, as active subjects complicit in their selfgovernment, rather than passive spectators subject to but unable to influence the progress of globalisation. It may be the case that in order to join and in order to maintain their membership once they have joined, states are required to meet certain conditions: joining is “mediated by a language of necessary disciplines” (DONEGAN, 2006, p. 36).

Para Gupta e Ferguson (2002), o efeito central das novas formas de governamentalidade transnacional não é o de fazer os estados fracos (ou fortes), mas sim o de reconfigurar as habilidades dos estados de espacializar sua autoridade e de delimitar suas afirmações/pretensões de generalidade superior e universalidade, projetadas sobre os territórios e populações governados. É interessante observar as distinções estabelecidas no que diz respeito aos “Estados” que possuem prestígio, poder e influência para projetar estas novas formas de governamentalidade.

Tais questões são, de certa forma, eliminadas de cena como efeito da própria performance da forma organização internacional como organismo situado acima e fora do “Estado”. Não é fortuito que tal desenho institucional venha se aperfeiçoando e ganhando tamanho relevo em um cenário de emergência de um estado neoliberal, no qual, supostamente, o “Estado” estaria perdendo poder e espaço. Não obstante, a soberania nacional continua sendo um princípio jurídico central nesse contexto, mantendo operante a ficção de uma convivência pacífica entre unidades políticas análogas e dotadas de direitos iguais, embora os significados e desdobramentos empíricos a ela relacionados estejam em constante processo de produção e transformação. Para que seja tomada como um dado essencial dos estados, e, a partir disso, reafirmada ou inclusive contestada em seus desdobramentos empíricos, a soberania nacional precisa ser constante e repetidamente enunciada.

A explicitação destes efeitos mágicos é fundamental para a compreensão dos fluxos de dinheiro, de ideias, de pessoas e de poder operados pelas organizações internacionais na atualidade, uma vez que suas

prescrições e atuações, articuladas e tomadas em conjunto, se revestem de um caráter de abrangência extraordinária que parece englobar todos os territórios e populações do mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do processo de produção dessa tese, formulei e procurei responder diferentes questões sobre a existência e a atuação da OTCA. Construí a análise colocando em questão a utilidade do termo “organização internacional” como categoria analítica para pensar as relações e atuações desempenhadas por determinados conjuntos de atores institucionais e estatais em diferentes frentes e níveis da política mundial. Apontei, nesse sentido, uma multiplicidade gigantesca de atores e relações, o que permitiu visibilizar muitos mecanismos produzidos para serem “invisíveis”, apesar de nem sempre ter tido condições de abordá-los com a profundidade desejada. Busquei, de outra forma, pensar os efeitos simbólicos que a constituição deste tipo de instituição produz, ensejando a ideia de uma administração pública internacional. Uma vez que faz parte da magia social que as formas através das quais o poder é exercido sejam vistas como um dado, ao mostrar os processos de sua composição, acredito que contribuí para desencantá-las.

A opção por enfatizar a análise da performance e dos efeitos performativos dos enunciados não deve ser confundida com um destaque desproporcional à dimensão do estado-ideia, ou a uma visão do “Estado” como coisa puramente abstrata, nem ao tratamento dessa abstração como algo temporal e espacialmente homogêneo. Por mais abstrata que a análise aqui proposta possa soar, o que descrevi foram *práticas concretas* efetuadas no interior do estado-sistema – práticas estas que variam ao longo do tempo e do espaço, apesar da permanência de algumas de suas formas – que têm como *intuito primordial a manipulação ativa da dimensão ideológica do estado*. Assim, iniciei a análise explorando alguns aspectos da autorrepresentação da OTCA como organização internacional, buscando demonstrar a que tipos de práticas eles correspondem. Na primeira parte da tese, descrevi as instâncias de atuação da OTCA, nas formas como estão estruturadas para operar. Apontei e analisei o destaque conferido aos seus enunciados afirmando que os seus discursos não devem ser compreendidos como contraponto de suas ações, mas como parte inerente dos seus modos de operação. Ao examinar as categorias mais recorrentemente acionadas em seus enunciados, destaquei

que o aparato conceitual mobilizado envolve noções centrais dos universos da cooperação internacional e da política internacional – entre elas, as de “cooperação”, “desenvolvimento”, “meio ambiente” e “soberania”. Busquei compreender os sentidos particulares que lhes são atribuídos no âmbito da OTCA, observando, nesse sentido, o manejo de significativos artifícios retóricos, como a polissemia, a ativa produção de ilegibilidades, entre outros. Embora a OTCA não produza, sozinha, o aparato conceitual ou os artifícios retóricos que mobiliza, uma vez que está inserida em um contexto mais amplo de relações institucionais, ao utilizá-los, eles são reforçados em sua força política, ao mesmo tempo em que são produzidos em seus próprios termos. Em sua atuação, a OTCA reúne um conjunto heterogêneo de instituições e práticas de administração pública, sob uma categoria jurídica internacional personificadora – a de organização internacional – que ajusta-se para produzir uma visão unificadora de tais práticas e instituições. Apesar de contemplar em seu discurso as populações amazônicas, isto é feito apresentando-as ora como beneficiários das ações da Organização, ora como parceiros eventuais de alguns de seus projetos, mas não como parte constitutiva de sua estrutura organizacional e deliberativa, que permanece hermética nesse sentido. Dessa forma, aponte seu caráter estatal e estatocêntrico, algo observado também por outros autores que a analisaram. Entendo que esta relação verticalizada é efeito e recurso da produção da ideia de que o poder do estado se efetua em todo o espaço de um território designado, fazendo-o através de níveis hierarquizados de atuação. Tal concepção é reforçada através da prática de elaborar e executar projetos que performam essas ideias ao narrá-las como pressuposto para certos tipos de intervenções sobre as populações e seus territórios.

Sítuei, portanto, os projetos de cooperação da OTCA no interior de um conjunto mais amplo de declarações expressas em seu âmbito, definindo-os como enunciados que realçam e moralizam determinadas práticas associadas ao governo de populações e territórios, em detrimento de outras. Isto ficou muito claro ao analisar os efeitos específicos de um de seus projetos, que, apesar de declarar atuações aparentemente extensivas sobre territórios e populações, apresenta entre os seus resultados e operações mais “concretos” procedimentos relacionados principalmente à produção de conhecimento sobre

eles e a inscrição desse conhecimento em formato documental. No âmbito da Organização, que reflete modos de operar predominantes no mundo do desenvolvimento, a produção textual sobre os projetos é constante, fazendo-os parecer verossímeis, praticáveis, com resultados potencialmente alcançáveis e generalizáveis, mesmo que isso, eventualmente, não venha a corresponder ao factual desdobramento de ações no território. O sucesso dos projetos é, acima de tudo, uma projeção retórica. Como enunciados de atuação, os projetos são, eles próprios, atuação, performando um desempenho da OTCA como organismo executor.

Nesse sentido, destaquei como o turismo, tema que orientou o projeto selecionado para análise nesta tese, compõe formalmente o conjunto mais amplo de temas de intervenção relacionados à OTCA, apesar de, na prática, ser operado em seu âmbito como um mote secundário. Demonstrei que sua mobilização se dá, em grande medida, como um oportuno artifício de moralização do “desenvolvimento”. Foi possível observar a ativação deste artifício em sintonia, por exemplo, com as ações estatais para a integração física do território – que não necessariamente foram realizadas através da estrutura organizacional da OTCA, tendo sido mais comumente efetuadas sob outras designações interestatais que, no entanto, são em geral operadas pelos mesmos setores burocráticos e altos funcionários diplomáticos de seus países membros. Mostrou-se representativa, nesse sentido, a conjugação do tema turismo com outros temas centrais ao desenvolvimento – como assuntos sociais, transportes, infraestrutura e comunicação – na própria designação de uma coordenação temática no âmbito da OTCA.

Sublinhei, assim, um movimento deliberado de descolamento simbólico entre a ideia de desenvolvimento e seus processos concretos, através do qual grandes obras de infraestrutura passam a ser nomeadas como servindo a finalidades moralmente aceitáveis (como o turismo, o desenvolvimento local, etc.), desviando-se o foco do fato de que os assim chamados grandes projetos têm servido, especialmente, ao “grande desenvolvimento”, ou mesmo que eles têm sido, em si, relevantes fontes de processos geradores de conflitos e violações. A habilidade estatal de, por exemplo, prover estruturas de integração física, ou seja, de abrir estradas, construir pontes, pavimentar rodovias – apresentadas como vias de abertura de novas possibilidades econômicas – é

anterior e independe do turismo. Sendo assim, tal capacidade estatal pode ser situada em sua relação direta com a capacidade de definir, em determinados termos, certas conexões e procedimentos relativos à gestão de um território e de suas populações. Os enunciados públicos de turismo aparecem como parte componente deste processo, ao explicitar e estabelecer a adesão a um modelo de intervenção para o desenvolvimento que está atrelado a um determinado modelo de estado.

Destacar os efeitos simbólicos da existência e atuação da OTCA não corresponde à intenção de designar tudo que é feito em seu âmbito como algo da ordem do fictício, especialmente porque isso poderia dar a ideia de que ela se opõe ao que seria uma “cooperação real”, uma “integração real”, uma “política externa real”. A intenção, foi justamente, buscar compreender como esses efeitos simbólicos, aparentemente desprezíveis, se articulam dentro de um sistema mais amplo de administração pública. A OTCA e sua atuação são bastante reais, e o argumento que defendi é bem mais basilar. Interroguei uma determinada ideia de “Estado” definindo-a como uma ficção muito bem operada através de formas materiais e visíveis, dentre as quais destaquei, justamente, a criação de uma organização internacional interestatal. Nesse sentido, não podemos cair na armadilha de inferir que a administração pública, por envolver de forma geral importantes procedimentos de produção simbólica, trata-se apenas de simulação. Seus efeitos são muito reais, por mais que a sua operação não corresponda e chegue mesmo a contrariar seus próprios objetivos declarados.

Na segunda parte da tese, delineei os processos de constituição que deram origem à OTCA tratando-os como uma sobreposição de camadas de institucionalidades, afirmando que tais processos produzem como um de seus efeitos principais a capacidade estatal de enunciar domínios sobre territórios e populações como parte da disputa pelo poder de definir destinos, sob o nome de “políticas”. Por esse ângulo, remeti ao processo de negociação e assinatura do TCA, tratado do qual a OTCA foi derivada, descrevendo principalmente práticas e procedimentos do universo da diplomacia uma vez que estes se sobressaem em seu âmbito. Procurei compreender, deste modo, como a questão da defesa da Amazônia se constitui especificamente a partir do ponto de vista diplomático. Foi possível perceber que o TCA e a OTCA, como

dispositivos de governo, intentam definir, para um determinado território, *quem deve governar, como devem governar, e o que ou quem deve ser governado*. Pontuei argumentos para pensar em que medida esses territórios *tornam-se territórios governáveis* a partir da assinatura de um tratado como o TCA. O esforço de análise empreendido, portanto, não esteve relacionado apenas ao objetivo de entender os motivos pelos quais uma ação particular foi tomada no passado, mas como essa ação situada no passado tem baseado a prática política do presente.

Ao buscar situar a ativação dos instrumentos analisados – um tratado e uma organização internacional – dentro de processos mais amplos de formação do estado e da nação, adentrei as discussões sobre os marcos fundadores de um campo que se convencionou denominar Relações Internacionais, destacando que a diplomacia foi concebida como roteiro orientador de determinadas relações de poder quando os “Estados” estavam sendo concebidos na forma como hoje os conhecemos, como unidades políticas singulares e absolutas. Esta forma de entender a política e o “Estado” tem efeitos não só internos ao processo de formação de cada um deles, mas que os ultrapassam, até porque envolve o movimento de definir o que está fora e o que está dentro dessas “unidades” imaginadas.

Ao propor estender temporal e espacialmente as reflexões que esbocei sobre o TCA e a OTCA para situá-las dentro desse quadro histórico e sociológico mais amplo, reconheço que corri o risco de passar a impressão de estar tratando a ideia de “Estado” como uma abstração homoganeamente operante no tempo e no espaço. Espero ter deixado suficientemente claro que, embora manuseando instrumentos análogos, os diferentes países abordados na discussão possuem histórias de constituição diferentes, que implicam importantes distinções em termos de prestígio, influência e legitimidade de poder. A ideia de que há um sistema jurídico internacional homogêneo em que todos os “Estados” figuram igualmente como agentes de relações equivalentes é uma visão nativa desse campo, algo que busquei desconstruir.

O que hoje é amplamente reconhecido e legitimado como um campo de conhecimento específico, o Direito Internacional, que rege as relações entre seus sujeitos por excelência, concebidos como “Estados” soberanos, foi algo gradualmente produzido no movimento de celebrar acordos, sendo esses

acordos firmados o que sustenta o seu próprio desenvolvimento. Os tratados assinados pelos países, como é o caso do TCA, são, de tal forma, considerados a fonte central do Direito Internacional (cf. LAMY, 2015). Aponte que a ênfase conferida aos *acordos* como sua fonte central faz com que a diplomacia seja vista como um campo onde são produzidas relações consideradas não conflituosas por definição. O seu *modus operandi* se efetua através de procedimentos oficiais e extraoficiais, que concretizam, em formas materiais muito específicas – reuniões, declarações, resoluções, correspondências –, uma ideia do que seja o “Estado” e o poder governamental, formas estas que se constituem como alegorias de entendimentos mútuos, consensos, concordâncias. Neste sentido, mesmo os *desacordos* são encenados, performatizados, de forma que os tratados podem ser entendidos como instrumentos que comunicam ritualmente adesões e oposições e, ao fazê-lo, instituem sua própria existência como fundamento desta estrutura de relações. Como desdobramento dos tratados, as organizações internacionais têm se proliferado de maneira particular nas últimas décadas. As reflexões que apresentei ao final do último capítulo da tese são parte de um esforço inicial de compreender as forças em atuação através destas articulações e composições políticas instituídas que operam em nível internacional e transnacional. Destaquei entre os seus efeitos o de naturalização do estado nacional como a unidade básica e óbvia de poder político, tornando possível elaborar e efetuar decisões de amplo alcance sob sua designação e instituindo certos arranjos de poder no interior desse sistema convencionado de unidades estatais soberanas. Outro ponto destacado foi a produção de regiões como objeto de governo através da nomeação de determinadas questões como de interesse público, os chamados objetivos internacionais, permitindo o estabelecimento de certas composições institucionais para o seu tratamento que, apesar de serem enunciadas e acreditadas como agregados de atuação de caráter puramente técnico, operam reforçando uma ordem política mundial historicamente estabelecida. Busquei ressaltar que a invenção das organizações internacionais como instituições que condensam esses agregados e os personificam é parte de um processo maior de fabricação de um espaço simbólico e político designado como internacional,

que se concretiza gradualmente, através da produção de materialidades específicas que fortalecem a sua magia social.

Seria necessário, no entanto, dedicar mais tempo e estudo sobre essas questões para alcançar entendimentos mais aprofundados. No percurso analítico que empreendi, privilegiei o esforço de revolver e desenredar camadas sobrepostas de institucionalidades e verdades estabelecidas em relação a uma organização internacional específica, operando uma série de desencantamentos a seu respeito. Ao examinar determinados delineamentos e manifestações no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, demonstrei que a produção de certas institucionalidades faculta e amplia possibilidades de exercício de poder sobre territórios e populações. De tal forma, acredito ter assinalado o significativo papel das organizações internacionais como modo de operar do estado na contemporaneidade.

EPÍLOGO – UMA TESE DE DOUTORADO É UMA PERFORMANCE

Em certa altura do doutorado, uma professora comentou a respeito da minha decisão em fazer da OTCA meu objeto de análise: “Daniela, você é mesmo insistente!”. Devo dizer que, no processo de concluir esta tese, percebi a pertinência deste comentário. Como eu poderia dizer que não fui insistente? Insistentemente, me debrucei sobre questões, as confrontei, as refiz. Insistentemente, segui pesquisando um objeto espinhoso, escorregadio, e, em grande medida, quase ilegível e invisível. Insistentemente, busquei compreender minhas próprias contradições e contornar os meus próprios equívocos nesse processo. Insisti em fazer trabalho de campo transitando por lugares dos quais eu apenas remotamente havia ouvido falar. Insisti em pesquisar um assunto que era totalmente desconhecido para mim até que eu decidisse pesquisá-lo. Insisti em escrever uma tese em meio à pior crise da minha universidade, em meio à pior crise política que vivenciei no meu país. Sim, foi pura insistência.

Não penso, contudo, tratar-se de uma característica individual. Não seria a insistência algo que, em grande medida, tem marcado nossas trajetórias acadêmicas? A nossa atuação dentro de um campo excludente, hierárquico, especialmente quando nos propomos a disputar suas narrativas fundamentais? Não estariam as nossas ambições intelectuais atravessadas pela obstinação, quando as indagações que elegemos como nossas questões de trabalho insistem em não caber em campos disciplinares fechados, conceitos acabados, numa dada estrutura burocrática; estrutura esta que, em grande medida, tem (im)possibilitado as nossas próprias trajetórias como professoras e pesquisadoras? Como traço compartilhado, tamanha insistência pode ser situada como um fenômeno social e entendida nas fronteiras entre a sujeição e a resistência, ao forçarmos a nossa própria entrada dentro de uma estrutura disciplinadora e no desejo produzir para além de tal estrutura, simultaneamente por ela e contra ela, ou seja, no ímpeto de tornar-se sujeito não subordinado dentro de um campo instituído.

Insisti, portanto, em continuar pesquisando, e depois insisti em continuar escrevendo, e o fiz a despeito de uma série de interrupções, algumas bastante abruptas, outras mais rotineiras, relacionadas ou não ao trabalho acadêmico

propriamente dito. Interrupções às quais qualquer trajetória de vida está sujeita, mas que permanecem excluídas do nosso próprio pensar, como se fossem algo do que a substância do trabalho científico precisaria ser limpada. A todo momento me pergunto se a insistência em inscrevê-las tem a ver com a necessidade de enaltecimento por tê-las superado ou com a percepção de si mesma como vítima das circunstâncias, mas acabo admitindo que incorrer em um ou outro vício é o custo de torná-las nítidas. Afinal, não considero uma opção silenciá-las.

Esta tese que estou apresentando foi escrita com as minhas entranhas. Ela emula os processos de vida por que passei em todo o percurso do doutorado, durante pouco mais de cinco anos que mudaram radicalmente a minha vida. Processos que envolveram contestar autoridades, produzir contranarrativas, assumir autoria, implicar-se. E que foram marcados por intensas mudanças e travessias, de espaço físico, de status social. Neste documento, esses processos precisaram ser inscritos com o rigor da teoria, dos dados, da forma. Algo que insisto em profanar produzindo esta brecha. O que pode chegar a ser inscrito numa tese? O que é preciso ocultar para que o nosso discurso seja considerado válido, cientificamente apropriado?

Uma tese de doutorado é uma performance. É a construção de uma narrativa mais ou menos linear e coerente, inscrita em um registro escrito, portanto, fixo, para tentar dar conta de um processo de pesquisa e de vida que é, essencialmente, parcial, contraditório, diverso, confuso e variável, dando-lhe a aparência de uma totalidade que só pode chegar a ser visualizada a posteriori. Desse conjunto inconcluso, descontínuo, certos episódios, apenas, são destacados. Cortes e conexões retóricas são operadas sobre cortes e conexões vivenciadas. Padecemos e amadurecemos a partir de cada um deles. A tese, em sua materialidade de texto escrito conforme normas prescritas, é um documento burocrático para pleitear um título formal. Mas é também, para além disso, o condensado de uma vida, o signo privilegiado de trajetórias dedicadas a buscas e descobertas no universo do conhecimento, buscas que são sensivelmente marcadas por erros, revisões, retomadas e reinvenções.

Demorei a perceber a performatividade do meu próprio discurso. Ao longo de todo o processo de escrita, me preocupei com a pertinência e mesmo

com a utilidade de apresentar uma análise que não se acanha em demonstrar as arbitrariedades, as imprecisões e as ilusões do “Estado”. Foi por vezes difícil expressar ou mesmo chegar a formular pensamentos nesse sentido, ao mesmo tempo em que me parecia, também, inadiável. Em vários momentos, me vi paralisada, esperando que algo externo me dissesse para seguir adiante, quando voltar atrás seria inimaginável. Foi preciso assumir a autoria, assumir a responsabilidade de afirmar.

Demorei a compreender o quanto a minha narrativa é produto de um determinado momento histórico. Ao explicitá-la como um discurso não apenas socialmente localizado, mas marcado por emoções e afetos, quero refletir sobre os seus significados. O tom com que escrevo é o tom com que sinto o momento. Se o texto soa descrente e desalentado, é porque tem sido muito difícil acreditar na legitimidade do poder do estado e de uma forma pretensamente democrática após os sucessivos golpes que o Brasil vem passando nos últimos anos. Qual o sentido do desgosto compartilhado, da falta de força e fé que parece se alastrar entre os meus diante de uma suposta “falência” de um modelo¹⁶⁴?

Hoje, acredito que é preciso superar o medo de imprimir no texto esse sentimento, em vez de escondê-lo numa suposição de que isso poderia tornar a análise mais “objetiva”, menos implicada. Optei por deixar essa subjetividade aflorar e lidar com ela explicitando-a, dizendo o quanto ela incomoda, o quanto ela me parece inadequada quando, em verdade, nada nela é despropositado. É precisamente o descontentamento o que me torna cética diante de certos acontecimentos e processos, de certos padrões aos quais se entende (e se quer fazer entender) que a realidade deveria corresponder.

O mais complicado na produção de um texto sob o signo do descontentamento foi mostrar, justamente, como o “Estado” *não falhou*, mas, ao contrário, *tem sido muito bem-sucedido* em produzir o próprio poder, a despeito de (ou precisamente porque) suas instituições nem sempre cumprem

164 É preciso observar que falo a partir de uma classe, de uma cidade, de dentro de instituições estatais de produção do conhecimento, e que a forma como o meu descontentamento se manifesta está intimamente relacionada à forma com a qual eu chego a me relacionar com as práticas e instituições do estado. Não suponho que as populações ou agentes institucionais sobre as quais falo nesta tese compartilhem exatamente a mesma percepção.

com efetividade os enunciados morais sobre os quais se assenta a sua legitimidade. Não estou sozinha ao afirmar o não cumprimento de seus enunciados, e tampouco é fortuita a quantidade de análises avaliativas que o denunciam. Além do mais, é crescente o descrédito em relação às instituições estatais por parte da população, de forma mais ampla. Decerto é necessário criticá-lo, mas como fazê-lo? Quais as consequências políticas da ideia de que um determinado país “falhou” como estado?

Ensaiei, portanto, uma outra leitura, estimulada pela ânsia de conhecer e fazer conhecer seus aparatos e procedimentos. Vendo o estado como uma composição de instrumentos a serviço do exercício de poder, sobre os quais certas elites mantêm um oligopólio, quero acreditar que se trata de objetos possíveis e passíveis de serem disputados, entendendo que, para tanto, é preciso conhecê-los, produzir conhecimento a seu respeito. Entendo que o “Estado”, com E maiúsculo e contornos de entidade, por ter servido a séculos de dominação, nos parece algo praticamente inelutável. Desmistificá-lo, vendo-o como um conjunto de práticas articuladas através de uma sobreposição de camadas de institucionalidade, serve, a meu ver, para entendê-lo como algo mais mundano, cotidiano e alcançável, que, no entanto, não foi construído nem será destituído de seus papéis de dominação de uma só vez ou de uma vez por todas.

A impressão que tem prevalecido diante dos recentes ataques, no entanto, é a de que se é com muita energia e muito custo que se chega a resistir a esta figura dogmática e forçar as suas brechas, é com maior intensidade que se é arrancado, despojado desses lugares. Evidencia-se a continuidade da concentração de formas de produção de poder, em paralelo a estratégias marginais e marginalizadas de resistência. Nesse sentido, tal como observa Deborah Poole (2009), é importante não apenas insistir que os responsáveis pela definição e execução de políticas públicas atendam às demandas das organizações sociais de base, especialmente as organizações indígenas, e respeitem seus direitos culturais e territoriais, mas também, o que é ainda mais difícil, buscar formas que os façam compreender que estes movimentos não são apenas um agregado de “interesses especiais” que devem ser atendidos de forma complementar à política mais ampla, mas são

formados por pessoas que estão ativamente redefinindo o cenário tanto das políticas públicas, quanto da própria política, no seu sentido mais abrangente.

É nesse sentido que vejo a importância de decupar as práticas da administração pública, de compreender os seus procedimentos inseridos em um contexto mais amplo de produção de um poder que atende a interesses específicos, apesar de nomeados como de todos. É necessário seguir desvendando, desmistificando, profanando. Conhecer e difundir a complexa e contraditória história do estado é fundamental para compreender o quanto as formas hegemônicas de entender e fazer política no mundo inteiro são extremamente etnocêntricas e excludentes e para produzir o desejo de buscar novas alternativas.

Acredito que, para aspirar a essas mudanças, é preciso, no momento atual, aspirar aos lugares de poder que instituem essas práticas, que as concebem como técnica e tecnologia, e que lhes conferem fundamentação a partir da produção ideológica e material de um aparato jurídico e científico, uma vez que elas continuam se produzindo e se reproduzindo. Acredito que é preciso disputar as próprias narrativas que as fundam. Tal é o sentido que gostaria de atribuir a esta tese.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Why states act through formal international organizations. **The Journal of Conflict Resolution**, Londres; Thousand Oaks, CA; Nova Délhi, v. 42, n. 1, p. 3-32, fev. 1998.

ABRAMS, Philip. Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, Nova York, v. 1, n. 1, p. 58-89, mar. 1988.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Biologismo, geografismo e dualismos: notas para uma leitura crítica de esquemas interpretativos da Amazônia que dominam a vida intelectual. In: NORONHA, Nelson Matos de; ATHIAS, Renato (Orgs.). **Ciência e saberes na Amazônia**: indivíduos. coletividade, gênero e etnias. Recife, PE: Editora Universitária da UFPE, 2008. p. 71-96.

ANDERS, Gerhard. Good governance as technology: toward an ethnography of the Bretton Woods institutions. In: Mosse, D.; Lewis, D. (Eds.). **The aid effect**: giving and governing in international development. Londres: Pluto Press, 2005. p. 37-60.

ANDRADE. Maristela de Paula. Atingidos e Quilombolas Disputa territorial, modalidades de resistência e dinâmicas de mediação em Alcântara. In: LACERDA, Paula (Org). **Mobilização social na Amazônia**: a luta por justiça e educação. 1 ed. Rio de Janeiro: FAPERJ/LACED, 2014 p. 147-19.

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) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ARAGÓN, Luis E. Desarrollo sostenible en la Amazonía: cinco desafíos para la OTCA. **Papers do NAEA**, Belém, PA, nº 297, 2012.

ARAMBURÚ, Carlos. Problemas del desarrollo rural y la colonización en la amazonía peruana. **Debates en Sociología**, Lima, n. 6, p. 41-70, 1981.

AUSTIN, John Longshaw. **Quando dizer é fazer**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

ARAÚJO, João Hermes. **Telegrama recebido pelo DAM-II da Embaixada brasileira em Caracas**. [18 de maio de 1978] Correspondência de circulação interna de caráter secreto. assinada por João Hermes Araújo, Embaixador brasileiro em Caracas, endereçada ao DAM-II, para conhecimento imediato do

senhor Ministro de Estado. 2p. Aborda a III Reunião Preparatória para assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica.

AZEREDO DA SILVEIRA, Antônio Francisco. **Informação para o senhor Presidente da República** [4 de março de 1976]. Correspondência de circulação interna de caráter secreto, assinada por Antonio F. Azeredo da Silveira, ministro das Relações Exteriores, e endereçada à Presidência. 7p. Aborda a institucionalização do processo político regional amazônico.

_____. **Informação para o Sr. Presidente da República** [10 de janeiro de 1978] Correspondência de circulação interna de caráter secreto, assinada por Antonio F. Azeredo da Silveira, ministro das Relações Exteriores, e endereçada à Presidência. Descreve os resultados da 1ª Reunião do “Tratado Amazônico” e traz proposta de texto revisto.

_____. **Informação para o Sr. Presidente da República** [29 de abril de 1979]. Correspondência de circulação interna de caráter secreto. assinada por Antonio F. Azeredo da Silveira, ministro das Relações Exteriores, endereçada à Presidência. 2p. Anexo 6p. Aborda esclarecimentos ao Senado quanto ao Tratado da Região Amazônica.

BARÉ, Jean-François. A antropologia e as políticas de desenvolvimento: algumas orientações. **Antropolítica**, Niterói, n. 17, p. 99–121, 2. sem. 2004.

BARROSO HOFFMANN, Maria. Do “Brasil sem índios” aos “índios sem Brasil”: Algumas questões em torno da cooperação internacional junto aos povos indígenas no Brasil. **AntHropológicas**, Recife, ano 9, v. 16, n.2, p. 153-186, 2005.

_____. Mapeamentos participativos e atores transnacionais: a formação de identidades políticas para além do Estado e dos grupos étnicos. In: ACSELRAD, H. (org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010.

_____. **Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas**. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____; NICAISE, Natacha. Culturas morais e políticas de desenvolvimento na noruega e na união europeia. **Horiz. antropol.** [online], Porto Alegre, v. 20, n. 41, p. 51-86, 2014.

BASTOS, Carlos Augusto de Castro. **No limiar dos Impérios**: projetos, circulação e experiências na fronteira entre a Capitania do Rio Negro e a Província de Maynas (c. 1780-c. 1820). Tese (Doutorado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BENTES, Rosineide. A intervenção do ambientalismo internacional na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 225-240, 2005.

BLAZQUÉZ, Gustavo. Fazer cultura, fazer(-se) estado: vernissages e performatividade de estado em Córdoba. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 37-61, 2012 .

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas**: o que falar quer dizer. São Paulo: Edusp, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 56.435**, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm> Acesso em: 09 set. 2017.

_____. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Lei geral do turismo. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 7.030**, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 09 set. 2017.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Atos internacionais. Portal Brasil, 07 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/atos-internacionais>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo** – Diretrizes. 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2018.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Portal**. Disponível em: <<http://www.mctic.gov.br/portal>>. Acesso em: 12 mai. 2017b.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília, DF, 1979.

_____. Ministério das Relações Exteriores. SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Documento de política regional nº 3**: os países amazônicos e o TCA. Documento para uso interno, classificado como secreto, datado de 19 de maio de 1986. 16p.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico 1061**, de 24 de novembro de 1994, à Embaixada Brasileira em Lima.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama 0046A**, de 06 de janeiro de 1995, da Embaixada Brasileira em Lima para o Ministério das Relações Exteriores.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama 276**, de 16 de março de 2000, da Embaixada Brasileira em Caracas para o Ministério das Relações Exteriores.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama 281**, de 17 de março de 2000, da Embaixada Brasileira em Caracas para o Ministério das Relações Exteriores.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico 189**, de 24 de março de 2000, à Embaixada Brasileira em Caracas.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Telegrama 847**, de 25 de agosto de 2000, da Embaixada Brasileira em Caracas para o Ministério das Relações Exteriores.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Despacho Telegráfico 200**, de 11 de junho de 2012, à Embaixada Brasileira em Georgetown.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião do lançamento da pedra fundamental da nova sede da OTCa Brasília. Discursos, artigos e entrevistas, 01 de agosto de 2013b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14017-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-por-ocasio-do-lancamento-da-pedra-fundamental-da-nova-sede-da-otca-brasilia-1-de-agosto-de-2013>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Regulamento da Ordem de Rio Branco**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/cerimonial/5699-regulamento-da-ordem-de-rio-branco>>. Acesso em: 17 dez. 2017a.

_____. Presidência da República. **II Plano nacional de Desenvolvimento da nova república – 1986/1989**. Brasília, DF, 1985.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

CASTILHO, Sergio Ricardo Rodrigues Castilho; SOUZA LIMA, Antonio Carlos; TEIXEIRA, Carla Costa. (Orgs.). **Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações**. 1. ed. Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED, 2014, v. 1, p. 43-70.

CASTRO, Flavio Medes de Oliveira; CASTRO, Francisco Medes de Oliveira. **1808-2008: dois séculos de história da Organização do Itamaraty**. v. 2 (1979-2008). Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

COLCHESTER, Marcus. **Guyana, fragile frontier: loggers, miners and forest peoples**. Kingston: Ian Randle Publishers, 1997.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. COSIPLAN. **Project Sheet**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=183&x=9&idioma=EN>. Acesso em: 03 abr. 2017.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Um outro olhar: sobre a análise gramsciana das organizações internacionais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 39-53, 2000.

CULTURAL SURVIVAL. **Observations on the state of indigenous human rights in suriname in light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples prepared for United Nations Human Rights Council: universal periodic review.** September 21, 2015. Disponível em: <<https://www.culturalsurvival.org/sites/default/files/media/surinameuprreportfinal.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

CUNHA, Olívia Maria Gomes da; THODEN VAN VELZEN, H. U. E. Through Maroon worlds: a conversation with Bonno Thoden van Velzen. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 41, n. 2, p. 254-278, 2016.

DAS, Veena. The Signature of the State: The Paradox of Illegibility. In: _____; POOLE, Deborah (eds.) **Anthropology in the Margins of the State**. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.

_____; POOLE, Deborah. State and its margins: comparative ethnographies. In: _____ (Eds.). **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.

DONEGAN, Brendan. Governmental Regionalism: Power/Knowledge and Neoliberal Regional Integration in Asia and Latin America. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 35, n. 1, p. 23-51, 2006. ISSN 0305-8298.

ELIAS, Norbert. Processos de formação de Estados e construções de Nações. In: _____. **Escritos e Ensaios I**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

FARAGE, Nádia. **As muralhas dos sertões**: os povos indígenas no rio Branco e a colonização. 1a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ANPOCS, 1991.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução: Coletivo Sycorax. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FERGUSON, James. The antipolitics machine. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (Eds). **The anthropology of the state**: a reader. Malden: Blackwell, 2006.

_____.; GUPTA, Akhil. Spatializing States: toward an ethnography of neoliberal governmentality. **American Ethnologist**, n. 29, v. 4, p. 981-1010, 2002.

FERREIRA, Andrey C. Dialéticas coloniais: a construção do estado e as transformações da organização social indígena sul-americana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, p. 79-96, 2011.

FERREIRA, Daniela Caruza Gonçalves. A invenção de Barra Grande: construção, transformação e conflitos de um destino turístico no litoral do Piauí. Dissertação (Mestrado em Antropologia e Arqueologia) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2012.

_____. A emergência do turismo como projeto de desenvolvimento na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. In: IX ALASRU – Congreso Sociedades Rurales Latinoamericanas, 2014, Ciudad de Mexico. **Anais...**, 2014.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. O etnógrafo, o burocrata e o “desaparecimento de pessoas” no Brasil: notas sobre pesquisar e participar da formulação de uma causa. In: CASTILHO, Sergio Ricardo Rodrigues; SOUZA LIMA, Antonio Carlos; TEIXEIRA, Carla Costa. (Orgs.). **Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações**. 1. ed. Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED, 2014. p. 127-149.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Estratégia poder-saber**. Forense Universitária. 2 ed. São Paulo, 2006. (Coleção Ditos e Escritos, vol. 4).

_____. Governmentality. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (Eds). **The anthropology of the state: a reader**. Malden: Blackwell, 2006.

_____. **Segurança, território, população**. Martins Fontes. São Paulo, 2008.

FURTADO, Celso. Meio Ambiente, desenvolvimento e subdesenvolvimento na teoria econômica e no planejamento. In: Andrade, Manuel Correia de et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e subdesenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 1975. p. 65-90.

GADELHA, Hayle Melim. **A OTCA na política externa brasileira: interesse minguante ou utilidade crescente?** Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, DF, 2010.

GADELHA, Regina Maria A. Fonseca. Conquista e Ocupação da Amazônia: A fronteira norte do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 63-80, 2002.

GEERTZ, Clifford. **Negara: O Estado teatro no século XIX**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand, 1991.

GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. In: FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). **Antropologia das sociedades contemporâneas: métodos**. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: UNESP, 2010.

GÓES FILHO, Paulo de. **O Clube da Nações**: a missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume Dunará, 2003.

GOMES, Áureo de Toledo. Questionando o fracasso estatal: um balanço da literatura crítica. **BIB**, São Paulo, n. 71, p. 69-94, 1º semestre de 2011.

GOMES, Simone da Silva Ribeiro; PALHARES ACÁCIO, Igor Daniel. Estados Unidos (Mexicanos) e a espiral de violência: por uma breve crítica à noção de - Estado Falido- | United (Mexican) States and the spiral of violence: for a brief critique of the notion of 'Failed State'. **Mural Internacional** (Online), v. 6, p. 278-292, 2016.

GURGEL, Renato Pinheiro do Amaral. **O projeto brasileiro para a integração da América do Sul**. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, DF, 2004.

GUYANA CHRONICLE. **ACTO Tourism Committee meeting opens today**. 01 dez. 2009. Disponível em: <<http://guyanachronicle.com/2009/12/01/acto-tourism-committee-meeting-opens-today>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ITB Berlin 2012, 2012, Berlim. Destination Amazonia: Experiencing Biological and Cultural Diversity! **Programme**. Berlim: Agência Alemã de Cooperação Internacional, 2012. Disponível em: <<https://193.97.170.79/en/downloads/giz2012-en-tourismus-itb2012-acto-program.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

JAQUETTE, Jane S; Lowenthal, Abraham. El experimento Peruano em Retrospectiva. **Documento de Trabajo 19**. Serie Sociología e Política 4. Jesús María: Institutos de Estudios Peruanos, 1986.

JESUS, Diego Santos Vieira de. O baile do monstro: o mito da Paz de Vestfália na história das relações internacionais modernas. **História**, Franca, v. 29, n. 2, p. 221-232, dez. 2010.

KAPLAN, Caren. Questions of travel: an introduction. In: _____. **Questions of travel: postmodern discourses of displacement**. Durham/Londres: Duke University Press, 1998.

KOSELLECK, Reinhart. História dos conceitos e história social. In: _____. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto (PUC-Rio), 2006.

KUSHNIR, Beatriz. Pelo viés da colaboração: a imprensa no pós-1964 sob outro prima. **Projeto História**, São Paulo, v. 35, p. 27-38, 2007.

LACERDA, Paula (Org). **Mobilização social na Amazônia**: a luta por justiça e educação. 1 ed. Rio de Janeiro: FAPERJ/LACED, 2014

_____. **Meninos de Altamira**: violência, “luta” política e administração pública. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

LAMY, Marcelo. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica sob a perspectiva da teoria geral das organizações internacionais. In: SILVA, Fernando Fernandes da. (org.) **A proteção da sociobiodiversidade da Amazônia e o Tratado de Cooperação Amazônica**: análises e reflexões. São Paulo: Peirópolis, 2015.

LANDAU, Georges D. The Treaty for Amazonian Cooperation: a bold new instrument for development. **Georgia Journal of International and Comparative Law**, v. 10, n. 3, p. 463-489, 1980.

LEIRNER, Piero. O Exército e a Questão Amazônica. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 119-132, 1995.

LEITE LOPES, José Sérgio. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006

_____. (Coord.); ANTONAZ, Diana; PRADO, Rosane, SILVA, Gláucia (Org.). **A ambientalização dos conflitos sociais**: participação e controle público da poluição industrial. Rio: Relume Dumará, 2004.

LI, Tania Murray. **The will to improve**: governmentality, development, and the practice of politics. Durham, NC: Duke University Press, 2007.

LITTLE, Paul. Ritual, Power and Ethnography at the Rio Earth Summit. **Critique of Anthropology**, Londres; Thousand Oaks, CA; Nova Délhi, v. 15, n. 3, p. 265-288, 1995.

LUGONES, Maria Gabriela. La BUENAS PRACTICAS como tecnología de gobierno en la Córdoba contemporânea. In: XVI Congreso de Antropología en Colombia. V Congreso Asociación Latinoamericana de Antropología. 2017, Bogotá. Simposio Gobierno, performances y administración de sujetos y territorios. Sesión III. Estado, género y moralidades. **Agenda**. Bogotá, 8 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.asociacionlatinoamericanadeantropologia.net/congreso2017/index.php/2016-03-11-20-46-15/agenda/event/702-la-buenas-practicas-como-tecnologia-de-gobierno-en-la-cordoba-contemporanea>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

MAUD, Humphrey. The Iwokrama story: a Commonwealth cliff-hanger. **The Round Table**: The Commonwealth Journal of International Affairs, Nova York, v. 92, n. 371, p. 477-485, 2003.

MEDINA, Maria Elena. Treaty for Amazonian Cooperation – General Analysis. In: **Conference on the development of Amazonia in seven countries**. Cambridge: Centre of Latin American Studies, Cambridge University, set. 1979.

MENDES, Cristiano; GOMES, Áureo de Toledo. Fracasso estatal e soberania: a construção discursiva dos estados falidos na política externa estadunidense. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 101, p. 175-202, 2017.

MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda et al. Turismo de base comunitária na Costa Verde (RJ): caiçaras, quilombolas e indígenas. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 10, p. 328-356, 2017.

MENDOZA-ORTEGA, Jacqueline. A Pan-Amazônia e a cooperação para o desenvolvimento. In: 3º Congresso Internacional do Centro Celso Furtado: Amazônia Brasileira e Pan-Amazônia: riqueza, diversidade e desenvolvimento humano. **Apresentações**. Centro Celso Furtado: Manaus, 2016. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/Emb_%20Maria%20Jacqueline%20Mendoza-Ortega%20-%20Centro%20Celso%20Furtado%20-%203%C2%BA%20Congresso%202016.pdf>. Acesso em: 23 out. 2017.

MENEZES, Pedro de Castro da Cunha. **Áreas de preservação ambiental em zonas de fronteira**: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia. Brasília, DF: FUNAG, 2015.

MERCADO-JARRÍN, Edgardo. Pacto Amazónico: ¿dominación o integración? **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 37, p. 5-18, Julio-Agosto, 1978.

MITCHELL, Timothy. Society economy and the state effect. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (Eds). **The anthropology of the state**: a reader. Malden: Blackwell, 2006.

NADER, Laura.. Up the anthropologist: perspectives gained from studying up. In: HYMES, Dell H. (ed.). **Reinventing Anthropology**. Nova York: Random House, 1972. p. 284-311.

_____. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 26: p. 18-29, 1994.

NOVITZKI, Joseph. Brazil shunning pollution curbs. **The New York Times**, 13 fev. 1972. Versão digital disponível em: <<https://www.nytimes.com/1972/02/13/archives/brazil-shunning-pollution-curbs-seeks-to-bring-industries-from.html>>. Acesso em 12 dez. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. A reconquista da Amazônia. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 38, p. 3-14, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Vienna Convention on the Law of Treaties. In: _____. **United Nations Treaty Collection**. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=en>. Acesso em: 13 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. OTCA. **Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica**. Aprobada en la X Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del TCA. Noviembre 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/bfa5dfe5a1ca92b4efdb102ee8e54634.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **El Desarrollo de Turismo de Base Comunitaria Ambientalmente Sostenible/Sustentable en la Amazonía: una aproximación regional – GUÍA DE LA OTCA**. Brasília, DF, 2012a.

_____. **Integrated circuits of tourism: an information guide for the trade and travel public**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://otca.info/portal/admin/upload/publicacoes/folder.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Amazon-Caribbean Tourism Trail (ACTT) Circuit Manual**. Brasília, DF, 2012c.

_____. Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica: actualización resumida 2003 – 2012**. Brasília, DF, 2012d. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. OTCA. Resolución RES/X MRE-OTCA/7. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012e. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Reglamento del personal de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012f. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la OTCA para la Conferencia de RIO+20. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012g. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Declaración de Manaus de la I Reunión de los Presidentes de los Países Amazónicos (Manaus, Brasil, 6 de mayo de 1989). In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012h. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Acta Final de la I Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica (Belém, Brasil, 23 y 24 de octubre de 1980). In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012i. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Reglamento de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012j. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. OTCA. Reglamento del Consejo de Cooperación Amazónica – CCA. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012k. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Reglamento de la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica – CCOOR. In: _____. **Base jurídica del Tratado De Cooperación Amazónica:** actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012l. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Resolución RES/X MRE-OTCA/5, de 30 de novembro de 2010. In: _____. **Base jurídica del Tratado De Cooperación Amazónica:** actualización resumida 2003 – 2012. Brasília, DF, 2012m. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014

_____. Declaración de los Jefes de Estado sobre la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Manaos, Brasil, 26 de noviembre de 2009) In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** actualización resumida 2003 – 2012: <<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **Plano de trabalho 2013.** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/upload/plano_trabalho/228-transporte.turs.pt.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **Comisiones Nacionales Permanentes del Tratado De Cooperación Amazónica.** Brasília, DF, 2014.

_____. Quem somos. **Portal OTCA,** Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.otca-oficial.info/about/who_we_are> Acesso em: 06 mai. 2017.

_____. Exposição es inaugurada en conmemora los 38 años del Tratado de Cooperación Amazónica. **Portal OTCA,** Brasília, DF, 18 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/news/details/35>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. El Tratado de Cooperación Amazónica. Disponível em: <<http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. OTCA. **Coordinación de Asuntos Sociales, Transporte, Infraestructura, Comunicación y Turismo.** Disponível em: <<http://www.otca.info/portal/coordenacao-interna.php?p=otca&coord=5#>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

_____. Mudanças do clima e desenvolvimento sustentável. **Temas**, 16 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/themes/details/27>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. OMT. Designing Products and Services. Creating Trip Circuits and Routes: Corridors, Links, Cooperation. In: _____. **Indicators of sustainable development for tourism destinations: a guidebook.** Madrid: World Tourism Organization, 2004.

OSIANDER, Andreas. Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. **International Organization**, v. 55, n. 2, p. 251-287, primavera 2001.

PACHECO DE OLIVEIRA, João (Org). Projeto Calha Norte: militares, índio e fronteiras. Rio de Janeiro: Petit Museu Nacional, 1990.

_____. O Problema Indígena Na Amazônia. In: MICELI, Sergio (Org.). **Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: IDESP, 1992. p. 75-86.

_____. Narrativas e imagens sobre povos indígenas e Amazônia: uma perspectiva processual da fronteira. **Aceno** – Revista de Antropologia do Centro-Oeste, v. 1, n. 1, p. 23-48. jan.-jul. 2014.

PANTALEÓN, Jorge. 2002. Antropologia, desenvolvimento e organizações não- governamentais. In: DE L'ESTOILE, Benoit; NEIBURG, Federico; SIGAUD, Lygia (Orgs.). **Antropologia e Estados nacionais.** Rio de Janeiro: Faperj/Relume Dumará. p. 235-252.

PARESCI, Ana Carolina Cambeses. Projetismo e desenvolvimento sustentável: o caso dos pequenos projetos. **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia.** Manaus, ano. 2, n. 2, p. 145-200, 2004.

PENNA FILHO, Pio. A Pesquisa Histórica do Itamaraty. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 117-144, 1999.

PEREIRA, Celine. Frase causou polêmica em 1972. **O Estado de São Paulo**, 19 mai. 1991, Geral, p. 19. Acesso via acervo online. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/19910519-35664-nac-0019-999-19-not>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

PIEDRA-CALDERÓN, Andrés Fernando. **A organização do tratado de cooperação amazônica e a consolidação do processo de integração sul-americana**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

POOLE, Deborah. The *minga* of resistance: policy making from below. **NACLA Report on the Americas**, Nova York, v. 42, n. 1, p. 24-26, 2009.

PRADO, Rosane M.; CATAO, Helena. Fronteiras do manejo: embates entre concepções num universo de unidade de conservação. **Ambiente & sociedade** [online], vol.13, n.1, p. 83-93, 2010.

PRICE, Richard. **Peuple Saramaka contre État du Suriname**: combat pour la forêt et les droits de l'Homme. Paris: Editions Karthala, 2012.

_____. **Rainforest warriors**: human rights on trial. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2011.

REIS, Arthur Cesar Ferreira. **Limites e demarcações na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Empresas transnacionais**: um grande projeto por dentro. São Paulo: Marco Zero, 1991.

_____. Gramsci, Turner e Geertz – O Fim da Hegemonia do PT e o Golpe. **R@U**: Revista de antropologia social dos alunos do PPGAS-UFSCAR, v. 8, p. 11-16, 2016. Dossiê Antropologia do Impeachment.

RIST, Gilbert. **The history of development**: from Western origins to global faith. 3. ed. Londres: Zed Books, 2010.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Ch'ixinakax utxiwa**: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. 1. ed. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Geopolítica da Amazônia e o Tratado de Cooperação Amazônica. In: SILVA, Fernando Fernandes (Org.) **A proteção da sociobiodiversidade da Amazônia e o Tratado de Cooperação Amazônica: análises e reflexões**. São Paulo: Peirópolis, 2015.

ROMÁN, Mikael. **The implementation of international regimes**: the case of the Amazon Cooperation Treaty. Tese (Doutorado em Ciência Política) Uppsala University, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1998.

SANT'ANNA, Fernanda Melo. Cooperação internacional e gestão transfronteiriça da água na Amazonia. Dissertação (Mestrado. em Geografia Humana) – São Paulo, Universidade Estadual de São Paulo, 2009.

SCHILLING, Paulo R. **O Expansionismo brasileiro**. São Paulo: Global, 1981.

SCOTT, James C. **Seeing like a state**: how certain schemes to improve the human condition have failed. Yale: Yale University, 1998.

SIGAUD, Lygia. Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho. In: ROSA, Luiz P.; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otávio (Orgs.). **Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares**: aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais. São Paulo: Marco Zero, 1988. p. 179-199.

SILVA, Fernando Fernandes (Org.) **A proteção da sociobiodiversidade da Amazônia e o Tratado de Cooperação Amazônica**: análises e reflexões. São Paulo: Peirópolis, 2015.

SILVA, Kelly Cristiane da. A cooperação internacional como dádiva: algumas aproximações. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 141-170, 2008.

_____. Global flows of government practices: development technologies and their effects. **Vibrant** [online], v. 9, n.2, 2012.

_____. Da resistência à violência de Estado a um novo projeto de formação nacional: genealogias das políticas de Direitos Humanos no Brasil. **Anuário Antropológico** (2013), Brasília, DF, , v. 39, n. 1, p. 39-71, 2014.

SILVA, Rodolfo Ilário da. **A cooperação multilateral entre os países amazônicos: a atuação da Organização de Cooperação Amazônica (OTCA)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

SINCLAIR, Donald; JAYAWARDENA, Chandana. Tourism in the Amazon: identifying challenges and finding solutions. **Worldwide Hospitality and Tourism Themes** [online], Vol. 2 No. 2, pp. 124-35.(2010).

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. SELA. ¿Qué es el SELA? Disponível em: <<http://www.sela.org/es/que-es-el-sela/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

SLOAN, Philip; SIMONS-KAUFMANN, Claudia; LEGRAND, Willy (eds.) **Sustainable hospitality and tourism as motors of development**: case studies from developing regions of the world. Londres; Nova York: Routledge, 2012.

SOUZA, Ana Paula Santos. Transamazônica: as margens da rodovia – as marcas da luta! In: LACERDA, Paula (Org). **Mobilização social na Amazônia: a luta por justiça e educação**. 1 ed. Rio de Janeiro: FAPERJ/LACED, 2014 p.51-68.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de. Introdução. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de (org.). **Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

_____. O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal. Apresentação do dossiê Fazendo Estado. Revista de Antropologia, São Paulo, v. 55, n. 2, p. 559-564, 2012.

_____; MACEDO E CASTRO, João Paulo. Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). In: Revista ANTHROPOLÓGICAS Ano 19, 26(2):17-54, 2015.

TAUSSIG, Michael. **The magic of the state**. Londres: Routledge, 1997.

TEIXEIRA, Carla Costa; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão? In: DUARTE, Luiz Fernando Dias (coord. de área); MARTINS, Carlos Benedito (coord. geral). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: antropologia**. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 51-95.

TIPPMANN, Karola; SINCLAIR, Donald. Integrated circuits as a tool for the development of sustainable tourism in the Amazon. In: Legrand, Willy; SIMONS-KAUFMANN, Claudia; SLOAN, Philip (Eds.) **Sustainable hospitality and tourism as motors for development: case studies from developing regions of the world**. Londres; Nova York: Routledge, 2012. p. 37-55.

TORRECUSO, Paolo. **Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**: análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América: a questão do outro**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1982. 263p.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Brasília, DF, 2017. Disponível em:

<http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Secretaría Pro Tempore. **Perspectivas del Turismo Sostenible en la Amazonia**. Lima, 1995. Disponible em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/SPT-TCA-PER-34.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2014.

_____. Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo ad hoc sobre el Establecimiento de la Secretaria Permanente de la Organizacion del Tratado de Cooperacion Amazonica. II Reunión, Lima, 3-4 de junio de 1996. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperacion Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002a.

_____. Actas y resoluciones de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Parte del Tratado de Cooperación Amazónica. Acta Final de la VI Reunión, Caracas, 6 de abril de 2000. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperacion Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002b.

_____. Resolución RES/VI MRE-TCA/2. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperacion Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002c.

_____. Acta Final – VI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica. Anexo II – Agenda para la VI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica **Base jurídica del Tratado de Cooperacion Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002d.

_____. Tratado de Cooperación Amazónica. **Base jurídica del Tratado de Cooperacion Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002e.

_____. Declaración de San Francisco de Quito. **Base jurídica del Tratado de Cooperacion Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002f.

_____. Declaración de la Amazonia. **Base jurídica del Tratado de Cooperacion Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002g.

_____. Actas y resoluciones de las reuniones del Consejo de Cooperacion Amazonica. Acta final de la VI reunión, Lima, 10-11 de octubre de 1994. **Base jurídica del Tratado de Cooperacion Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002h.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Actas y resoluciones de las reuniones del Consejo de Cooperación Amazonica. Acta final de la VII reunión, Lima, 10-11 de octubre de 1994. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002i.

_____. Actas y resoluciones de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Parte del Tratado de Cooperación Amazónica. Acta Final de la V Reunión, Lima, 4-5 de diciembre de 1995. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002j.

_____. Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo ad hoc sobre el Establecimiento de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazonica. Reunión de Instalación, Brasilia, 13 de mayo de 1996. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002k.

_____. Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo ad hoc sobre el Establecimiento de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazonica. II Reunión, Lima, 3-4 de junio de 1996. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002l.

_____. Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo ad hoc sobre el Establecimiento de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazonica. IV Reunión, Brasilia, 21-23 de enero, de 1998. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002m.

_____. Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo ad hoc sobre el Establecimiento de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazonica. V Reunión, Caracas, 9-10 de junio de 1998. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002n.

_____. Actas y resoluciones de las reuniones del Consejo de Cooperación Amazonica. Acta Final de la IX Reunión, Caracas, 5-6 de octubre de 1998. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica:** antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002o.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo ad hoc sobre el Establecimiento de la Secretaria Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. VII Reunión, Caracas, 7-8 de julio de 1999. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002p.

_____. Actas y resoluciones de las reuniones del Consejo de Cooperación Amazónica. Acta Final de la X Reunión, Caracas, 4-5 de abril de 2000. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002q.

_____. Actas y resoluciones de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Parte del Tratado de Cooperación Amazónica. Acta Final de la VI Reunión, Caracas, 6 de abril de 2000. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002r.

_____. Actas y resoluciones de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Parte del Tratado de Cooperación Amazónica. Acta de la Reunión Extraordinaria de los Ministros de Relaciones Exteriores del Tratado de Cooperación Amazónica, Brasilia, 6 de diciembre de 2002. In: _____. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**: antecedentes constitutivos de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La Paz, 2002s.

VALENTE, Renata Curcio. **A GTZ no Brasil**: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers/ UFRJ/Laced, 2010.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**. São Paulo: DIFEL, 1976.

VERDUM, Ricardo. Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia do indigenismo. Tese (Doutorado em Antropologia Social da América Latina e Caribe) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

VIANNA, Adriana. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: CASTILHO, Sergio Ricardo Rodrigues; SOUZA LIMA, Antonio Carlos; TEIXEIRA, Carla Costa. (Orgs.). **Antropologia das práticas de poder**: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações. 1. ed. Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED, 2014. p. 43-70.

VERENIGING VAN INHEEMSE DORPSHOOFDEN IN SURINAME. VIDS (VIDS, Association of Indigenous Village Leaders in Suriname). An analysis of international law, national legislation, judgements, and institutions as they interrelate with territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities. **Report n. 11**. Natural Justice in Bangalore and Kalpavriksh in Pune and Delhi, 2012.

WARE, D. The Amazon Treaty: A Turning Point in Latin America Cooperation? **International Law Journal**, Texas, v. 15, p 118-137, 1980.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental**. Desenvolvimento e conflitos socioambientais. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 49-64.

ZIBECKI, Raúl. **Brasil potência**: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2012.