

REFLEXÕES SOBRE A INTEGRAÇÃO PAN-AMAZÔNICA

O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO
AMAZÔNICA (OTCA) NA REGULAÇÃO DA ÁGUA*

NÍRVIA RAVENA
VOYNER R. CAÑETEI

RESUMO *Este artigo discute a história institucional dos marcos regulatórios para o acesso e uso da água no Brasil, assim como a influência dessa regulação na elaboração de uma gestão integrada dos recursos hídricos na Pan-Amazônia. Os processos que envolvem a regulação da água no Brasil e a confecção do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) são pontos sobre os quais são construídas as reflexões sobre o papel desses formatos institucionais numa gestão integrada e específica da água no contexto amazônico.*

PALAVRAS - CHAVE *Regulação; meio ambiente; Amazônia; água.*

Os pressupostos de regulação ambiental, quando tratam de recursos hídricos, presscrevem ações que utilizem esse recurso de forma racional e integrada. Estes elementos são centrais nos mecanismos de gestão da água e têm sido um argumento recorrente na arena ambiental. A gestão pressupõe que instrumentos e ferramentas de controle sejam disponibilizados para possibilitar que as externalidades e a interdependência sejam contempladas no momento de sua execução, pois os usos múltiplos dos recursos hídricos requerem a inclusão dessas características da água nos modelos de gestão. Há, porém, dois problemas estruturais para o início de um desenho de marcos regulatórios que contemplem mais de um Estado nacional: a diversidade do acesso e do uso da água em cada país que constitui a Pan-Amazônia¹ e a história institucional de regulação da água em cada uma dessas nações. A esses problemas sobrepõem-se duas complexidades: uma relativa ao próprio recurso, suas características físicas, sua vulnerabilidade a ações antrópicas e diversos fatores ligados à sua materialidade; e, outra, relativa ao posicionamento político de cada país no interior de um pacto para a gestão integrada.

Neste artigo serão apresentadas as reflexões sobre a Pan-Amazônia como um *Global Common*.² A partir de uma interpretação que toma as instituições como elementos centrais na análise da dinâmica que envolve as políticas direcionadas para a região, são descritos os formatos institucionais que interferem no desenho de uma gestão integrada da água na Pan-Amazônia.

Primeiramente o artigo discorre sobre a abordagem utilizada para verificar os elementos que permitem incorporar a interface entre as diversas escalas de um regime ambiental para a região. Numa segunda seção apresenta-se o processo histórico de construção das instituições de regulação da água, destacando como a transformação dessas instituições do ponto de vista político imprimiu à regulação da água seu formato atual; serão discutidos também os limites impostos pelas trajetórias dependentes das instituições que atuam junto a setores sociais que acessam e usam os recursos hídricos no Brasil. Na terceira parte do trabalho é apresentada a mudança institucional ocorrida no âmbito do

* Este artigo resulta do seminário internacional "Águas da Pan-Amazônia: institucionalização de marcos regulatórios, visões de atores políticos e estratégias", realizado em Belém de 2 a 4 de março de 2005, no contexto do Programa Sul-americano de Apoio às Atividades (PROSUL)-DET- CNPq.

1 A Pan-Amazônia ou Amazônia Continental constitui-se de todos os espaços pertencentes à área de drenagem da bacia amazônica. Incluem-se nessa definição, do ponto de vista geopolítico, os seguintes países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

2 Recurso comum global.

TCA (Tratado de Cooperação Amazônica) e sua conversão na OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica). Essa descrição permite avaliar as trajetórias dependentes originadas no TCA como pontos em que a gestão integrada da água pode ocorrer com maiores ou menores custos de transação. Sobre essa análise são elaboradas as reflexões acerca dos formatos institucionais possíveis para a integração da Pan-Amazônia, tendo a água como elemento para o qual podem convergir as ações direcionadas à construção de um regime ambiental.

AS ESCALAS LOCAL, REGIONAL E GLOBAL NA CONSTRUÇÃO DE UM REGIME AMBIENTAL NA PAN-AMAZÔNIA

A interdependência que caracteriza os sistemas ecológicos torna os problemas relativos aos recursos naturais pertinentes à ação coletiva em nível global. Os estudos sobre a interação homem/meio ambiente têm sido instrumentais para promover entre os Estados nacionais novos arranjos institucionais como saída para os dilemas presentes nesse tipo de interação (Young, 2000).

De uma perspectiva ambiental, a escala da Pan-Amazônia é global, na medida em que as alterações em seu sistema ecológico têm efeito sobre todo o planeta (Hurrell, 1992). No entanto, se os desdobramentos são planetários, o controle da ação antrópica, causadora dessas alterações sobre o meio ambiente amazônico, deve ocorrer em nível local. Não é somente a díade global-local a responsável pela promoção e controle de ações impactantes sobre a Amazônia. A escala regional desempenha um papel importante nesse processo, pois representa, do ponto de vista institucional, os Estados nacionais que compõem a unidade territorial denominada Pan-Amazônia. Do ponto de vista político, os Estados nacionais são as unidades responsáveis pela formalização de ações conjuntas para o controle dos impactos na escala global. Na escala local, são eles que têm poder de formular e implementar políticas de controle da ação antrópica.

É importante salientar, então, o papel das instituições na reflexão acerca do estabelecimento de um regime ambiental para a Pan-Amazônia. As instituições diminuem os custos de interação entre os indivíduos (North, 1990). Guardadas as devidas proporções, essa diminuição de custos de interação é válida também para cenários compostos por unidades nacionais que compartilham problemas relativos ao meio ambiente. Os desdobramentos concretos do uso de recursos naturais são perceptíveis num gradiente que varia do curto ao longo prazo e que transpõe limites territoriais definidos política e institucionalmente. Os problemas de escala, portanto, podem ser concebidos não somente no tocante à sua dimensão territorial, mas também temporal e institucional (Hurrell & Kingsbury, 1992; Weiss, 1992; Keohane; Ostrom, 1995; Young, 1995; 2000).

É fundamental lembrar que a teoria neo-institucionalista tem apontado caminhos para compreender em que medida a interação entre escalas de diversas naturezas pode resultar em desenhos eficientes ou ineficientes na condução dos problemas ambientais (Majone, 1989; Young, 1995; 2000).

Neste trabalho, a água aparece como um recurso natural dotado de características que permitem a integração de vários elementos relativos à construção de um regime ambiental. A interdependência é uma característica intrínseca aos recursos hídricos e se manifesta tanto nos seus aspectos físicos quanto na dimensão política resultante de sua aces-

sibilidade e uso. Entendemos, pois, ser necessário contemplar essa característica como elemento norteador das discussões acerca dos limites e possibilidades de uma gestão integrada desse recurso na Pan-Amazônia.

Primeiramente é necessário retomar a reflexão em torno das formas por meio das quais as externalidades promovem movimentos de coletivização de problemas oriundos da ação humana. As dificuldades que se apresentam nos estudos acerca da interdependência que caracteriza os recursos naturais são exatamente o que Oran Young define como *Cross Scalling Interplay* (Young, 2000; 2002), ou seja, a coletivização de problemas oriundos da utilização de determinados recursos passa a ter dimensões globais, estando, portanto, a arena política para definir as políticas para esse recurso na interação de diversas escalas: tanto as que se originam e se definem no nível doméstico como aquelas que passam a interagir com a arena internacional. Além dessa interação, deve ser considerada a interface entre as características físicas dos recursos que interferem ou que fazem parte do recurso natural propriamente dito.

Em obra anterior à que estabelece a discussão dos problemas da interação de diversas escalas na gestão de *Global Commons*, Young (1999) procura adequar os princípios de análise de *Common Pool Resources*³ às premissas que regem os estudos de Política Internacional. Para compreender em que medida os recursos naturais passaram a ser interpretados como recursos comuns, é fundamental recorrer a uma teoria mais abrangente das questões relacionadas à produção e à incorporação de externalidades e suas relações com a dimensão da ação coletiva.

Evocar a contribuição de Abram de Swaan (1988) na interpretação das externalidades e da interdependência e sua conexão com as questões ambientais parece ser um caminho para o entendimento dos arranjos institucionais atuais voltados à articulação entre o global e o local. Em sua análise, a interpretação da coletivização das externalidades é o ponto central que permite a extensão dessa abordagem à formulação de um regime ambiental.

Para De Swaan, a existência de externalidades ou adversidades, difíceis de serem solucionadas por meio de uma estratégia de exclusão dos atores que as promovem, finda por promover a coletivização do problema. A coletivização é um mecanismo *ex post*. Diferentemente da clássica abordagem de Olson (1965), a ação coletiva surge dos efeitos de um fenômeno e não da busca de constituição de um bem público. Na abordagem que toma a ação coletiva por um mecanismo *ex post*, a questão que se coloca está relacionada a problemas de escala. A incerteza quanto à dimensão e aos efeitos das externalidades que ocorrem em larga escala pode ser controlada de forma mais efetiva nas grandes entidades coletivas.

De Swaan aponta a coerção mútua – ou a confiança mútua – como elemento central na capacidade de solucionar dilemas próprios de grandes grupos. Aqui se coloca uma questão-chave da teoria da ação coletiva: confiança mútua é um resultado da interação que ocorre em pequenos grupos, principalmente por meio das evidências de comportamento (*noticeable*). Mas a interpretação proposta pelo autor é bastante clara: o processo de urbanização e suas externalidades iniciaram um movimento de coletivização das adversidades cujo tratamento era operacionalizado de forma mais eficaz nos grandes corpos coletivos.

De certa forma, De Swaan acredita que a ampliação da rede social necessariamente incorporou à interação social uma lógica individual na qual o medo funciona como elemento catalisador da coletivização das externalidades. Contudo, a questão relativa à ocorrência de grandes corpos coletivos para o controle das adversidades persiste na sua argumentação. Para o autor, determinadas conjunturas que envolvem níveis mais amplos de organização política necessitam do estabelecimento de regras que incluam todos os que

3 O termo *Common Pool Resources* refere-se a um recurso natural (águas subterrâneas, por exemplo) ou construído (um sistema de irrigação, por exemplo) suficientemente grande e custoso, quando é objeto de apropriação e/ou provimento, permitindo ao mesmo tempo a exclusão de potenciais beneficiários de seu uso. Ver a obra de Ostrom (1990) que inaugura essa abordagem de forma sistemática.

dependem do recurso. A contaminação de recursos hídricos ou do ar, por exemplo, num determinado local, externaliza-se espacialmente, transferindo custos de uma área para outra; os problemas de ação coletiva redimensionam-se, passando do nível doméstico de organização política para o nível internacional.

A questão que se coloca é saber se a coletivização das adversidades foi capaz de imprimir no quadro institucional do Estado contemporâneo problemas oriundos do acesso e uso de recursos naturais de dimensão global capazes de alterar ou interferir nas instituições. Formulando a questão de outra maneira: onde se localizariam os dilemas de ação coletiva que se originam no uso de recursos naturais cuja interdependência física promove a necessidade de arranjos institucionais específicos, na abordagem proposta por De Swann?

O autor entende que é a interdependência que imprime nas externalidades a escala na qual serão resolvidos os problemas de ação coletiva. De sua perspectiva, a ampliação da escala em que atores permanecem com uma relativa autonomia, mas conscientes das externalidades de suas ações, promove um problema que atinge níveis globais. Assim, o dilema da ação coletiva permanece, pois não há nenhuma entidade supranacional que coordene as ações desses atores.

Resumidamente, na abordagem de De Swaan, a interdependência pode operar nas questões relativas a recursos naturais de dimensão global como um ponto sobre o qual convergem interesses múltiplos. Desse modo, vai-se delineando a arena que busca implementar regimes ambientais com formato institucional que potencializa a relação local e global na regulação do acesso e uso de recursos naturais.

A poluição, como externalidade, tem a capacidade de tornar substantiva a interdependência. O efeito da poluição sobre recursos naturais ainda constitui elemento de destaque para onde convergem ações mais eficazes no tocante à formulação de regimes ambientais.⁴ As ferramentas para subsidiar tomadores de decisão na elaboração de políticas regulatórias destinadas ao meio ambiente são desenvolvidas a partir da constatação da interdependência como eixo sobre o qual a política deve ser desenhada. Portanto, há uma intersecção entre a complexidade da política e sua saliência, e esses elementos promovem a busca por ferramentas que cada vez mais diminuam os custos de transação que, na regulação ambiental, tendem a apresentar graus elevados.

Políticas voltadas ao controle das externalidades que demonstram os graus de interdependência, tanto em territórios pertencentes a um mesmo arranjo político como em territórios que compartilham fronteiras políticas, necessitam de instrumentos que sinalizem as tomadas de decisão no setor (Majone, 1989; Porter; Brown, 1996; Weale, 1996; Keohane, 2001).

As políticas elaboradas em fóruns internacionais podem ser filtradas e reinterpretadas nos níveis domésticos e regionais. Isso é possível uma vez que nos tratados, o enunciado do princípio é redigido de forma ampla. Daí por que a eficiência das leis ambientais originadas na Comunidade Européia (CE), por exemplo, é proporcional à sua implementação e eficácia nos contextos domésticos e regionais, conforme grande parte da análise dos especialistas em leis internacionais (Birnie, 1992).

No contexto norte-americano, por exemplo, a importância da dimensão doméstica surgiu da criação de arranjos institucionais que deveriam amparar as políticas destinadas à regulação ambiental. Os atores da arena em que se situam os interesses ligados à dimensão ambiental perceberam que uma política internacional voltada à regulação traria benefícios locais diretos (Majone, 1989). Dessa forma, a confecção de um arranjo mais

⁴ Cf. Keohane, Haas & Levi (2001); Paavola (1998).

amplo, envolvendo a dimensão de um regime, pode constituir uma política virtuosa quando localmente as instituições potencializam comportamentos cooperativos (Keohane & Ostrom, 1995).

Alguns dos tratados que surgiram como resposta à pressão do movimento ambientalista norte-americano da década de 1970 apresentam esta característica. O National Environment Policy Act (NEPA), de 1969, resultou dessa pressão e implementou nos anos seguintes cerca de 17 estatutos regulando os efeitos da poluição sobre recursos como a água, o ar e a terra (Eisner, 2000; Dietz & Stern, 2002). Inicialmente, a regulação ambiental proposta pelo NEPA previa que nenhuma ação governamental poderia causar danos ambientais. Posteriormente, essa regulação foi irradiada para as outras entidades federativas e para a sociedade.

É importante notar que o surgimento da Agência Ambiental Norte-Americana (EPA, Environment Protection Agency) era interpretado como mais um arranjo resultante dos “*issue attention cycle*”⁵ em razão da vertiginosa ascensão do grau de proeminência que as políticas ambientais nos EUA adquiriram.

No entanto, nos EUA, a questão da regulação das externalidades, do ponto de vista do arranjo institucional, situava-se num mesmo território; portanto, o grau de interdependência, característico dos sistemas ambientais mantinha uma relativa proporcionalidade entre as bases institucionais da regulação que se estruturava e o arranjo político americano fundamentado na federação. Assim, os mecanismos de produção de arcabouços jurídicos para a regulação eram válidos para todas as unidades federativas.

De forma inversa, na Europa, a questão relativa a fronteiras nacionais transformava as externalidades e a interdependência em fatores de difícil inserção em desenhos institucionais voltados à regulação ambiental dos países envolvidos. Em virtude da complexidade promovida pela interface entre limites territoriais definidos a partir das fronteiras políticas e a ausência de territorialidade na incorporação de externalidades, a regulação enfrentava dilemas de ação coletiva (Haigh, 1992). As externalidades oriundas do impacto da ação humana sobre recursos naturais como água e ar, dada a reduzida proporção territorial de cada país da Europa Ocidental, imputavam ao arranjo político um maior grau de interdependência.

No nível doméstico, a ação coletiva se estruturava em uma lógica na qual os atores se organizavam, fundamentalmente, em torno dos interesses da indústria, em que o controle das externalidades podia contar com um arcabouço jurídico interno. Entretanto, no âmbito das relações internacionais e do controle da produção e incorporação de externalidades, o arcabouço jurídico era outro, dependente dos arranjos da Convenção de Viena de 1969 (Birnie, 1992; Haigh, 1992; Bernhardt, 2001).

O encontro das Nações Unidas ocorrido em Estocolmo em 1972, com 114 países discutindo questões ambientais centradas no controle de externalidades, como poluição de solos, da água e do ar, marca o início de uma agenda que permanece até os dias atuais. A partir da realização dessa conferência, os países integrantes da Comunidade Européia (CE) sentiram-se desconfortáveis em vetar o estabelecimento de uma agenda global. Mesmo que no Tratado de Roma de 1956 não estivesse referida nenhuma obrigação dos países-membros para com a proteção ambiental, em 1969, com base no arcabouço jurídico desenhado na Convenção de Viena sobre a Lei de Tratados, foi possível inserir nesse corpo de leis medidas voltadas à regulação ambiental.

Dessa forma, em 1973, a Comunidade Européia produziu o *Single European Act*, marco da sua regulação ambiental. No decorrer de vinte anos, a CE adotou mais de 200

5 A expressão *issue attention cycle* foi cunhada por Anthony Downs em artigo publicado em 1972 (p.38-50). Nele, o autor discute de que forma a opinião pública norte-americana estava se comportando em relação às questões ambientais que se apresentavam. Para Downs, a dinâmica que caracteriza um *issue attention cycle* se dá através da passagem de um problema doméstico por cinco estágios que definem de que maneira esse problema será solucionado. No artigo, o problema analisado são as questões relativas à poluição. Assim, depois de passar por cada um dos estágios, necessariamente o problema não retorna com o mesmo vigor para a opinião pública, e uma das causas para que ela fique inerte a respeito do problema assenta-se na criação de instituições de regulamentação, o que retira a proeminência inicial que o problema manifestava no início, quando mobilizou a opinião pública. É um estudo interessante para compreender como desenhos institucionais são elaborados a partir da associação entre saliência do problema e mobilização da opinião pública.

itens de regulação distribuídos em legislações, diretrizes e decisões contemplando recursos como a água e o ar, produtos químicos e proteção ambiental (Haigh, 1992; Birnie, 1992).

Recentemente, o foco da CE centrou-se na formulação e implementação de políticas mais amplas de proteção e conservação. Contudo, o dilema maior da CE continua marcado pela relação intrínseca entre os níveis doméstico e internacional de implementação dessas políticas na sua dimensão legal.

Essa questão se manifesta na dificuldade de implementação de regimes ambientais para o controle de externalidades e pode ser visualizada como uma expressão em escala menor do que ocorre em dimensões planetárias. Assim, a interdependência permanece como elemento balizador de uma política internacional voltada à regulação ambiental.

Organizações multilaterais, como as Nações Unidas, buscaram empreender por meio de tratados⁶ a regulação do meio ambiente, criando regras que se inserem num corpo legal estabelecido ainda pela Convenção de Viena (1969). Nessa convenção ficaram registrados os elementos fundamentais da Lei dos Tratados. É importante notar que a excessiva busca de tratados mais detalhados finda por diminuir a capacidade de sua implementação.

É mais interessante, para a regulação ambiental na dimensão global, que se adote um corpo jurídico preestabelecido e que nos níveis locais se potencialize a efetividade dos tratados (Birnie, 1992). Os estudiosos da política ambiental prescrevem uma nova organização política mundial em que os países aceitem abrir mão de certos graus de autonomia a redes de cooperação internacional para a gestão do meio ambiente (Hurrell, 1992). Contudo, a complexidade crescente dos formatos institucionais presentes nas esferas doméstica e internacional dificulta a confecção de regimes ambientais (Young, 2002).

O aumento na interdependência dos diversos atores operando em arenas distintas no âmbito doméstico e no global tem influenciado a formulação de políticas para as questões ambientais. Os nexos causais que caracterizam as interdependências variam em todas as questões ligadas ao meio ambiente; contudo, quando se trata de recursos naturais de dimensão global, o grau de interdependência entre os sistemas e as escalas relativas a esses recursos é significativamente maior. O grau de interdependência é elevado tanto no tocante ao meio físico como no que diz respeito à diversidade de interesses e atores que acesam e agem sobre esses recursos (Tietenberg, 2002; Rose, 2002).

As externalidades associadas à interdependência foram delimitando as conformações dos arcabouços institucionais que iriam formar as políticas ambientais domésticas que rapidamente se encaminhavam para a dimensão global nas regiões em que os impactos ambientais adquiriram relevância política.

No caso da integração da Amazônia, que tem a água como elemento central de um regime ambiental, é necessário perceber as matizes e contrastes que diferenciam a Pan-Amazônia das experiências de regulação ambiental ocorridas na Europa ou nos EUA. Tanto do ponto de vista socioeconômico, como, e sobretudo, do desenvolvimento das instituições políticas latino-americanas, é necessário que se incorpore na reflexão sobre uma integração da Pan-Amazônia, em relação a um regime ambiental, os formatos institucionais vigentes nos países-membros. Tais formatos advêm das trajetórias dependentes que trazem dilemas relativos a conflitos federativos e de soberania entre os países que compõem a Amazônia Continental. Esses conflitos são pontos de estrangulamento para a eficácia na implementação de um regime. É, pois, importante conhecer a construção dessas instituições, cujas trajetórias dependentes podem promover impactos sobre os desenhos de um regime ambiental para a Pan-Amazônia.⁷

6 Ver nas publicações destinadas às análises de protocolos, tratados e regimes ambientais a diversidade de tratados e de protocolos empreendidos em escala internacional, como o recente livro de A.E. Boyle, *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges* (1999), e, em parceria com Patricia Birnie, *International Environmental Law* (1992). Entre estas publicações, autores clássicos como Andrell Hurrell listam cerca de mais de 40 tratados multilaterais anteriores à Rio 92 (Hurrell, 1992). Outra abordagem clássica é a obra de Edith Brown Weiss, *In Fairness to the Future Generations*, cuja preocupação maior é dar efetividade a arranjos legais em âmbito internacional para a implementação de uma regulação ambiental global (Weiss, 1989).

7 Hurrell (1992) elabora uma reflexão acerca da possibilidade do estabelecimento de um regime ambiental tendo como elemento central uma política de controle do desmatamento na Amazônia.

A POLÍTICA REGULATÓRIA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: A HISTÓRIA DE UMA CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL⁸

A política de águas, formulada no Código de Águas de 1934, que objetivava dirimir conflitos relativos aos usos do recurso, privilegiou, porém, as necessidades do desenvolvimento industrial e do setor elétrico. As instituições que dariam suporte operacional a uma regulação de outros setores como o saneamento, por exemplo, permaneceram por muito tempo num plano secundário.

A inserção da água na arena ambiental foi o elemento que possibilitou uma inflexão nessa dinâmica e alterou a política para as águas no Brasil. Essa mudança na arena onde se daria a regulação foi um movimento caracterizado pela retirada desse recurso do âmbito exclusivo do setor elétrico. As ações que desencadearam essa inflexão não compuseram um quadro de transição regulatória pautada na ausência de conflitos; pelo contrário, a busca pela “re-regulação” caracterizou-se pela contenda entre vários atores. A ação coletiva mais visível foi empreendida por três atores: os técnicos dotados de *expertise* alocados no setor elétrico, particularmente no Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE); os técnicos que atuavam em setores como saneamento, irrigação e outros; e os atores participantes da Associação Brasileira de Recursos Hídricos.

A contenda traduziu-se em seis anos de tramitação do projeto de Lei n. 2249/91 até a sua conversão em norma jurídica, em 1997. A Lei das Águas marca institucionalmente a entrada da água na arena ambiental e representa o que os atores que compunham o capital técnico relativo ao conhecimento dos recursos hídricos no Brasil elaboraram como gestão racional da água. A Lei, que ainda hoje contém alguns pontos de estrangulamentos, contempla instrumentos e organizações necessários à gestão racional.

Uma vez inserida na arena regulatória ambiental, as questões relativas à água adquiriram relevância a ponto de não mais se constituírem em objeto de captura de um único setor da burocracia, como na sua primeira versão, em 1991. Em 1993, época da apresentação do primeiro substitutivo, atores presentes na burocracia incipiente do meio ambiente já atuavam com o objetivo de imprimir, na regulação dos recursos hídricos, suas preferências e a expansão de suas competências. A tensão era clara entre o Ministério de Minas e Energia e as instituições onde estavam alocados outros setores da burocracia, como a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).⁹

A Lei das Águas resultou dessa contenda entre a visão descentralizadora dos mencionados atores e a estratégia insular da burocracia na tramitação de seu projeto de lei, e eliminou o caráter inovador do desenho proposto pelos detentores do conhecimento técnico. As dificuldades de sua implementação suprimiram a possibilidade de que os atores localizados na bacia hidrográfica pudessem ter os custos de participação diminuídos em razão do desenho da norma jurídica.

No processo de constituição da regulação da água no Brasil, é recorrente a situação de retorno ao *status quo* baseado na centralidade administrativa, quando a mudança institucional se apresenta como solução para dilemas que se instituem com base na necessidade de descentralização de processos deliberativos. A permanência da centralização é própria a desenhos institucionais que perfilam os contornos iniciais da administração pública no país em contexto de federalismo.

⁸ Esta seção é parte de tese de doutorado de Nirvia Ravena, *Demiurgia institucional ou criação burocrática: os caminhos da regulação da Água no Brasil*, IUPERJ, 2004.

⁹ O substitutivo apresentado pelo deputado Fábio Feldman inviabilizava as pressões burocráticas dos setores mencionados e buscava estabelecer um arranjo, resguardadas as limitações federativas, em que os partícipes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos estabelecessem uma relação hierárquica baseada na horizontalidade dos processos de decisão e deliberação. Essa forma de impedir que a burocracia se posicionasse antecipadamente no desenho a ser implementado pode ser demonstrada com base nos princípios de potencialização das decisões dos fóruns locais preconizadas no substitutivo.

10 Há uma discussão intensa acerca da influência do modelo francês de gestão sobre as proposições iniciadas no Projeto de Lei n. 2249/91. Para uma visão sucinta do modelo francês de gestão de recursos hídricos, ver Machado (2002).

11 O critério da subsidiaridade na gestão de recursos hídricos é analisado por Barraqué (1999) no intuito de demonstrar, por meio de uma perspectiva comparada, que novos desenhos são possíveis com base na existência, em âmbito local, de uma certa "tradição" na gestão desses recursos e de procedimentos que têm na subsidiaridade o fulcro de sua *rationale*. A subsidiaridade é um conceito que permite, então, a constatação histórica de que existem formas de manejar recursos naturais que necessariamente não coincidem com os arranjos institucionais que originaram as divisões territoriais próprias dos Estados liberais.

12 Tal subsidiaridade, no entanto, existe em outras regiões brasileiras na escala local. Relatando a relação dos habitantes do Jequitinhonha com os recursos naturais, incluindo a água, Ribeiro et al. (2005, p.91) descreve: "Essas normas costumeiras resultam de muitas negociações feitas em cada comunidade, e o costume vai se tornando uma história viva, uma espécie de baliza que norteia as práticas. Acordos negociados, consensuados e internalizados nas comunidades são claros e compreensíveis para todas as famílias que vivem no lugar. Esses costumes acompanham aquelas famílias do nascimento à morte, são exercitados todo dia, se repetem, mas também se renovam como as situações vividas, que raramente são as mesmas, e as respostas às novas demandas serão diferentes, embora criadas a partir de um mesmo repertório básico".

A concepção de que a natureza física da água poderia sugerir uma nova territorialidade não foi ventilada quando do estabelecimento das prioridades da engenharia constitucional iniciada em 1985. Cabe pontuar que, naquele momento, ainda não estavam configuradas, nas emendas apresentadas para a gestão de recursos hídricos, propostas de novos arranjos institucionais que considerassem uma territorialidade diferenciada para o manejo da água. Na Constituinte, o pacto federativo vigente amparava as demandas oriundas dos técnicos ligados ao setor que pensavam a descentralização na visão federativa, utilizando a base territorial perfilada pelas relações de poder que transforma o território em base para a ação política (Elazar, 1987). A interdependência e as externalidades poderiam ter-se constituído em argumentos passíveis de instituir outras modalidades de gestão; contudo, mesmo em outros países onde estes elementos contaram na formatação da gestão de recursos hídricos baseada em nova concepção territorial, a experiência de consideração de novas territorialidades era recente.¹⁰

Os limites institucionais encontrados para o marco regulatório configurado pelas Leis n. 9433/97 e 9984/00, que criaram a Lei das Águas e a Agência Nacional de Águas (ANA), estão na origem da reduzida eficiência da regulação para a diversidade da hidrografia brasileira, principalmente a amazônica. Se a intenção dos agentes responsáveis pelo desenho dessa regulação era que ela fosse um arranjo mais consistente e menos suscetível a comportamentos burocráticos orientados pela procrastinação que se instala em ambientes em que a mudança institucional encontra resistência, foi difícil para eles obter recursos de poder equiparados aos da burocracia. Estes últimos se originaram na retenção da regulação da água por mais de sessenta anos nas prioridades do setor elétrico e na fragmentação das políticas destinadas a esse recurso.

A forte centralização na esfera da União de todos os procedimentos relativos ao acesso e uso do recurso hídrico para a produção de energia elétrica associada à fragmentação de políticas relativas a outros usos da água tornaram as estratégias burocráticas de manutenção do *status quo* institucional mais eficazes. A alocação de todos os órgãos técnicos de produção de conhecimento e informação acerca dos recursos hídricos na esfera da União findava por limitar qualquer ação destinada a promover um desenho em que critérios de subsidiaridade fossem contemplados.¹¹ A captura regulatória pelo setor elétrico associada à padronização territorial e política impressa no novo marco regulatório da Lei das Águas não permitiram o avanço e consolidação da subsidiaridade¹² como elemento fundador dos procedimentos relativos ao acesso e uso dos recursos hídricos no território amazônico.

Assim, é importante identificar no processo de construção institucional da regulação da água no Brasil, quais foram os pontos de estrangulamento que não permitiram que na unidade federativa os princípios da subsidiaridade fossem garantidos como pontos centrais da regulação da água na escala local. O aumento da escala dessa regulação traz à Pan-Amazônia desafios aos quais se adiciona as trajetórias dependentes do único instrumento que pode vir a facilitar a construção de um regime ambiental na Amazônia.

DO TCA (TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICO) À OTCA (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICO): A CONSTRUÇÃO DE TRAJETÓRIAS DEPENDENTES¹³

Do ponto de vista regulatório, a experiência brasileira pode ser interpretada como um processo que indica de que modo os custos de transação podem ser evitados na formulação de um regime ambiental que tenha a água como elemento central. O Brasil possui um arcabouço institucional bastante definido, porém, com a hegemonia de um modelo de gestão baseado em pressupostos de escassez desse recurso. Nesse ponto reside a primeira limitação da utilização do seu modelo: é necessário que a gestão integrada possua a característica de um regime ambiental com perspectivas de aplicação em longo prazo.

É importante que os países que compõem a Pan-Amazônia disponham de instrumentos normativos. Contudo, uma norma que visa à gestão integrada da água deve suportar o consenso entre os atores que acessam e usam esse recurso. A existência de um marco regulatório, no Brasil, para a água não significa que as especificidades que caracterizam a Pan-Amazônia, seus recursos naturais, bem como as formas de acesso e uso desses recursos, sejam contempladas. Mas é preciso algum instrumento que possibilite uma ação conjugada entre os países que a compõem, a fim de que seja empreendida uma regulação capaz de promover a sustentabilidade do uso da água. O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) poderia viabilizar esse processo.

A reflexão ora apresentada tem como objetivo retomar a discussão sobre os caminhos que a estratégia de cooperação, iniciada pelo TCA, pode adquirir para conferir relevância política à Pan-Amazônia. É preciso compreender em que medida a “hibernação” desse instrumento promoveu um distanciamento entre os objetivos traçados em suas premissas iniciais e a realidade vivenciada atualmente, caso a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) venha a se consolidar como meio da gestão integrada da água na Pan-Amazônia. Uma vez que as dinâmicas sociais, políticas e ambientais mudaram a natureza dos desafios que se impuseram à região, é importante redimensionar a característica do instrumento em questão.

A conversão do TCA em OTCA poderia sugerir que, na condição de Tratado, o referido instrumento de cooperação necessariamente tenha percorrido um caminho que promoveria o reconhecimento das interdependências na Pan-Amazônia, tanto do ponto de vista físico como político, desenhando políticas multilaterais para a implementação de ações voltadas a demandas que agora se apresentam. A conversão, porém, parece não ter contemplado o cuidado necessário para que os mecanismos de captura não se instalassem na estrutura desse instrumento.

Assim como as trajetórias dependentes marcaram a regulação da água no Brasil, trajetórias dependentes em tratados de cooperação, como o TCA, podem imprimir contornos ineficientes a uma gestão integrada. Ou seja, da mesma forma que o setor elétrico capturou durante anos a arena regulatória dos recursos hídricos no Brasil, o TCA, agora transformado em OTCA,¹⁴ pode ser capturado por interesses diversos. Atores agindo de forma individual ou coletiva, bem como representações nacionais e burocracias setoriais de cada país-membro podem inscrever no Tratado e no seu novo desenho dispositivos que viabilizem o controle da Organização.

13 Uma primeira versão desta reflexão foi apresentada no III Encontro da ANPPAS, 23 a 26 de maio de 2006, Brasília-DF, em parceria com Alberto Luis Teixeira da Silva.

14 Em 1995, houve a mudança de Tratado para Organização. Esta inflexão trouxe mudanças significativas para a relação entre os países que pertencem à Pan-Amazônia, pois a correlação de poder no interior da organização agora está disposta sob novas regras de acesso a cargos.

15 O TCA apresenta quatro fases distintas que lhe conferem características de inoperância. A meta mais substancialmente atingida foi o estabelecimento, em 1991, de programas que iam na direção do estabelecimento, ainda, de mecanismos para sua implementação. Vale ressaltar que a proposta original foi elaborada no período de 1977 a 1980 (Román, 1998).

É importante conhecer a história institucional do TCA para compreender em que medida as trajetórias dependentes existentes em seu desenho original podem obliterar a composição de uma gestão integrada das águas.¹⁵ Os primeiros propósitos do Tratado, as forças políticas que o empreenderam, os desdobramentos das ações efetuadas e aquelas que lograram num vazio institucional são elementos para a reflexão.

O início efetivo do TCA deu-se a partir do encontro entre os chefes de Estado do Brasil e do Peru que selaram o compromisso de elaborar o seu desenho inicial. O Tratado começou a adquirir consistência em sua elaboração em 1978, ano em que a Venezuela, apesar de no início ter-se mostrado relutante, aceitou a possibilidade de reconhecê-lo. Cerca de 15 meses de negociação foram necessários para que a versão final fosse apresentada em 1980 e tendo por premissas a preservação (no sentido da territorialidade, não no sentido ambiental) e o desenvolvimento da Amazônia.

A fase de consolidação política e diplomática do TCA, ocorrida entre 1980 e 1989 (Román, 1998), iniciou-se com a Declaração de Belém, quando as especificidades dos elementos desse Tratado foram discriminadas e os objetivos a serem atingidos reforçados. Questões primordiais, do ponto de vista administrativo e organizacional, para iniciar a operacionalização do TCA foram definidas. O Peru foi escolhido como o *locus* dessa estrutura. Nesse mesmo período, foram enfatizados os setores prioritários para o estabelecimento da cooperação – ocupação territorial, desenvolvimento de tecnologia e conhecimento científico – voltados para região.

Os países signatários comprometiam-se a potencializar a decisão tomada. Em 1989, em reunião realizada em Manaus, houve uma revitalização do TCA em novas bases. A questão era abrigar sua infra-estrutura em um país menos hegemônico que o Brasil. Naquele encontro, o Brasil mantinha a pretensão de manter o TCA como um instrumento doméstico de segurança nacional e continuava com o objetivo de conduzir e coordenar as políticas.

A reação dos países partícipes foi a de alocar a logística operacional do Tratado em uma secretaria *pro tempore*, no Equador. Quando a secretaria foi definitivamente para o Peru, contava com cerca de vinte funcionários provenientes de todos os países signatários. É importante destacar a questão relativa ao tempo que a operacionalização do TCA levou para ser efetivada, pois reflete a ausência de consenso acerca dos propósitos do Tratado e a percepção dos países signatários de que não seria interessante o Brasil surgir como país hegemônico no contexto de sua formulação. A necessidade por parte dos países signatários de coesão em torno da integridade territorial da Amazônia em relação aos interesses externos à América Latina fundamentou uma “racionalidade geopolítica”. Isso permitiu que o instrumento finalmente fosse interpretado, em certo momento, como uma janela de oportunidade política para que os países latino-americanos passassem a definir antecipadamente estratégias de defesa de seus interesses domésticos.

Nos nove anos seguintes ao estabelecimento da secretaria do TCA no Peru, o Tratado ficou inativo. Quando foi novamente evocado, mudando a racionalidade de sua operação, parece ter se transformado em mais um aceno de cooperação, carente de efetividade. Os cenários de mudança que exigiram a adaptação deste instrumento para que ele voltasse a operar foram apresentados em um plano de ação bastante amplo por incorporar a diversidade de questões postas como relevantes na Pan-Amazônia. Contudo, seu plano carece de mecanismos de efetividade quando se interpreta a sua capacidade de tornar efetivas políticas resultantes de acordos estabelecidos em uma arena internacional. Como linha de ação da OTCA, o plano é tímido em proposições efetivas. Em ausência de dados

substantivos em relação a questões físicas da Pan-Amazônia, tais como diagnósticos precisos das questões ambientais e indicadores socioeconômicos, o plano assemelha-se a uma carta de intenções.

Se, de um lado, o plano estratégico carece de instrumentos de efetividade, de outro, o TCA, transformado em OTCA, é uma organização que segue a trajetória de burocratização quase inexorável nas instituições latino-americanas (Rose-Ackerman, 1999). Sediada em Brasília e distante da realidade local, a Secretaria Executiva da OTCA, que deveria ser o instrumento de efetividade das políticas para a região, passa a ser mais um órgão incapaz de contribuir para reduzir as desigualdades regionais. Pois a Amazônia Brasileira é uma região para a qual políticas setoriais são definidas com alto grau de concentração quando se considera o pacto federativo: a integração entre as conjunturas doméstica e local é desconsiderada. Para os outros países signatários da Organização, a distância é ainda maior.

A OTCA pode transformar-se, assim, em mais um instrumento de captura de burocracias nacionais que têm acesso privilegiado à informação, dado que, na sua nova configuração organizacional, possui graus de autonomia para representar a região em acordos com organizações multilaterais. A questão que desponta nesse cenário é mais uma vez a da representatividade e dos dilemas de delegação que se colocam em situações em que a arena de negociação envolve custos de transação não-perceptíveis aos partícipes das organizações.

Em termos de gestão integrada da água na Pan-Amazônia, o desenrolar de uma proposta de gestão parece ter os contornos da “crônica de uma captura anunciada”, uma vez que no contexto brasileiro a Amazônia é tida como um espaço desprovido tanto de significativo contingente populacional quanto de capital intelectual suficiente para deliberar sobre políticas setoriais para a região. É possível que a ANA desconsidere a necessidade de integração entre os contextos doméstico, regional e local e promova a captura dessa política setorial alegando argumentos de competência técnica. O recurso de poder para efetivar essa captura consiste na justificação de que a ANA é dotada de *expertise* para empreender a referida ação, ainda que localizada em Brasília, distante da realidade da Amazônia brasileira.

É necessário enfatizar a questão da coordenação de políticas domésticas setoriais voltadas à gestão de recursos naturais na Pan-Amazônia. Somente um organismo dotado de legitimidade e mecanismos de controle apoiado no consenso acerca da importância estratégica das águas da Pan-Amazônia e da importância da integração entre as escalas local e regional pode desempenhar o papel de articulador do processo de integração. A colocação de freios e contrapesos no desenho da OTCA pode evitar as investidas de atores individuais e coletivos em busca da captura de políticas setoriais destinadas a essa região. Mais que isso, é necessário que a OTCA seja gerida com base em critérios oriundos do capital social presente na região e que os desvios promovidos pela burocratização sejam evitados.

Da experiência de construção do marco regulatório brasileiro, é importante aprender a lição da contenda que marca o estabelecimento de uma política setorial. Mais que isso, é importante compreender o quanto foi difícil institucionalizar a participação dos *stakeholders* nos processos de elaboração das políticas. A OTCA, ao propor uma gestão integrada das águas na Pan-Amazônia, deve, em primeiro lugar, envolver os setores partícipes dessa arena, a fim de aproximar a sociedade nos níveis locais. Essa Organização deveria evitar o atendimento a burocracias setoriais, preocupando-se prioritariamente em envol-

Nirvia Ravena é cientista política, professora e pesquisadora da Faculdade de Ciências Sociais e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/NAEA da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Núcleo de Qualidade de Vida e Meio Ambiente da Universidade da Amazônia (Unama). E-mail: niravena@uol.com.br

Voyner R. Cañete é antropóloga, professora e pesquisadora do Núcleo de Qualidade de Vida e Meio Ambiente da Universidade da Amazônia (Unama). E-mail: ravenacanete@uol.com.br

Artigo recebido em maio de 2007 e aprovado para publicação em julho de 2007.

ver populações locais em ações que considerem as experiências de subsidiaridade presentes na Amazônia e em promover arranjos institucionais que permitam contemplar as diversidades físicas, culturais e políticas da Pan-Amazônia em um regime ambiental que tenha a água como elemento balizador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÓN, L. E. (Org.). *Populações da Pan-Amazônia*. 1.ed. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2005.
- ARAGÓN, L. E.; CLUSENER-GODT, M. (Org.). *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: NAEA/Unesco, 2003.
- BARRAQUÉ, B. Subsidiary water in a Complex Europe: decision levels, federalism and decentralisation. In: Semana Internacional de Estudos de Recursos Hídricos, Foz do Iguaçu, 19-23 de abril de 1999.
- BAUMOL, W. J.; OATES, W. E. *The Theory of Environmental Policy*. 2ed. Cambridge: University Press, 1988.
- BERNHARDT, C. Water Control, Political System and Institutional Change in Eastern and Western Germany after 1945. In: *Conflict and Cooperation related to International Water Resources: Historical Perspectives. Selected Papers. International Water History and Development*, Unesco, 2001.
- BIRNIE, P. International Environmental Law: Its Adequacy for Present and Future Needs. In: HURRELL, A.; KINGSBURY, B. *The international Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- CASTRO, E.; HÉBETTE, J. *Na trilha dos grandes projetos. Modernização e confronto na Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 1989.
- DE SWAAN, A. *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and in the USA in the Modern Era*. London: Polity Press, 1988.
- DIETZ, T.; STERN, P. (Ed.). *New Tools for Environmental Protection: Education, Information, and Voluntary Measures*. Committee on the Human Dimensions of Global Change: National Research Council, 2002. In: www.nap.edu. Acesso em 28 de maio de 2003.
- DOWNS, A. Up and Down with Ecology: The 'Issue Attention Cycle'. *The Public Interest*, n.28, p.38-50, Summer 1972.
- ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. University of Alabama: Press. Alabama, 1987.
- EISNER, A. M.; WORSHAM, J.; RINGQUIST, E. J. *Contemporary regulatory policy*. USA: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- FEENY, D. The Demand and Supply of Institutional Arrangements. In: *Rethinking Institutional Analysis and Development*. In: OSTROM, V.; FENNY, D.; PITCH, H. (Ed.). Institute for Contemporary Studies. San Francisco: California, 1993.
- FEENY, D. et al. A Tragédia dos Comuns: Vinte e Dois Anos Depois. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. C. (Org.). *Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum*. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001.
- GOODIN, R. E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.
- HAIH, N. The European Community and International Environmental Policy. In: HURRELL, A.; KINGSBURY, B. *The international Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. In: NELISSEN, N.; VAN DER STRAATEN, J.; KLINKERS, L. *Classics in Environmental Studies*. International Books, 1997.
- KEOHANE, R. O. Governance in Partially Globalized World. *American Political Science Review*, v.95, n.1, March 2001.
- KEOHANE, R. O.; OSTROM, E. *Local Commons and Global Interdependence*. London: Sage Publications, 1995.
- KEOHANE, R.; HAAS, P. M.; LEVI, M. A. The Effectiveness of International Environmental Institutions. In: HAAS, P. M.; KEOHANE, R.; LEVI, M. A. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation, MIT, 2001.
- MACHADO, C. S. *A gestão da água na administração pública francesa*. Rio de Janeiro: Observatório das Águas, 2002.
- MAJONE, G. *Evidence Argument and Persuasion in Policy Process*. Yale: Yale University Press, 1989.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Harvard: University Press, 1965.
- OSTROM, E. *Governing the Commons*. Cambridge: University Press, 1990.
- PAAVOLA, J. Environmental Policy as an Institution of Collective Ownership: Water Pollution Control Policy in the United States, 1850-1980. Apresentado no painel “Crossing Boundaries”. VII Conferência da International Association for the Study of Common Property, Vancouver, British Columbia, Canadá, 1998.
- PORTER, G.; BROWN, J. W. *Global Environmental Politics*. Westview: Press, 1996.
- RIBEIRO, A. E. M.; GALIZONI, F. M.; CALIXTO, J. S.; ASSIS, T. R.; AYRES, E. C. B.; SILVESTRE, L. H. Gestão, uso e conservação de recursos naturais em comunidades rurais do Alto Jequitinhonha. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (Anpur), 2005.
- ROMÁN, M. *The implementation of international regimes. The case of the Amazonian Cooperation Treaty*. Uppsala, Sweden: Uppsala University, 1998.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and Government: Causes, Consequences And Reform*. Cambridge: University Press, 1999.
- ROSE, C. M. Common Property, Regulatory Property, and Environmental Protection: Comparing Community-Based Management to Tradable Environmental Allowances. In: OSTROM, E. et al. *The Drama of the Commons. Committee on the Human Dimensions of Global Change, National Research Council*. In: www.nap.edu/catalog/10287.html. Acesso em 6 de maio de 2003.
- TIETENBERG, T. The Tradable Permits Approach to Protecting the Commons: What Have We Learned? In: OSTROM, E. et al. *The Drama of the Commons Committee on the Human Dimensions of Global Change, National Research Council*. In: www.nap.edu/catalog/10287.html. Acesso em 6 de maio de 2003.
- WEALE, A. Environmental Regulation and Administrative Reform in Britain. In: MAJONE, G. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
- WEISS, E. B. *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*. United Nations University. New York.: Transnational Publishers, 1992.

YOUNG, O. R. The Problem of Scale in Human/Environment Relationships. In: KEOHANE, R. O.; OSTROM, E. *Local Commons and Global Interdependence*. London: Sage Publications, 1995.

YOUNG, O. R. Regime Effectiveness: Taking Stock. In: YOUNG, O. R. (Ed.). *The effectiveness of International Environmental regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. London: The MIT Press, 1999a.

_____. *Governance in World Affairs*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999b.

_____. Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions. Apresentado no encontro “Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millennium”. VIII Conference of the International Association for the Study of Common Property, Bloomington, USA, 2000.

ABSTRACT *This paper discusses the institutional history of the regulatory framework for access and use of water in Brazil, as well as the influence of this regulation in the preparation of integrated management of water resources in the Pan-Amazon region. The process that involves water regulation in Brazil and the drafting of the Amazon Cooperation Treaty (ACT) is the starting point for reflections on the role of those institutional formats in integrated and specific water management in the Amazon context.*

KEYWORDS *Regulation; environment; Amazon region; water.*