



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

Edson Damas da Silveira

**TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA:**  
implicações socioambientais no caso brasileiro

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**  
Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e  
Social

Curitiba, julho de 2004



Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais

**ATA Nº 97 DA DEFESA E DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM  
DIREITO ECONÔMICO E SOCIAL DO ALUNO EDSON  
DAMAS DA SILVEIRA**

Aos vinte e três dias do mês de agosto do ano de dois mil e quatro realizou-se no Auditório Thomas Morus às 9hs. Rua Imaculada Conceição, 1155, nesta Capital, a sessão pública de defesa da dissertação sob título “Tratado de Cooperação Amazônica: implicações socioambientais no caso brasileiro”, apresentada pelo mestrando Edson Damas da Silveira, Bacharel em Direito, ano de ingresso 2002, concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de Mestre em Direito, segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria de Processamento de Dissertações e Teses da Pós-Graduação. Os trabalhos foram instalados pela Profa. Ana Lúcia Malheiros Guedes, Doutora em Administração e Ph.D. pela Universidade de London School of Economics, Grã-Bretanha, Orientadora e Presidente da Banca Examinadora, também constituída pelos seguintes professores: José Eduardo Sabo Paes, Doutor em Direito pela Universidad Complutense de Madri - Espanha (convidado); Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (membro); Flavia Cristina Piovesan, Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade de São Paulo (suplente). Procedeu-se a arguição pública e defesa do trabalho. Encerrada a fase os examinadores expediram o parecer final sobre a dissertação, que foi considerada aprovada, tendo sido atribuídas ao candidato, as seguintes notas:

- Profa. Dra. Ana Lúcia Malheiros Guedes (Orientadora)

Nota: ( 10,0 ) assinatura Ana Lúcia Guedes

- Prof. Dr. José Eduardo Sabo Paes (Convidado-UNB)

Nota: ( 10,0 ) assinatura José Eduardo Sabo Paes

- Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho (Membro-PUCPR)

Nota: ( 10,0 ) assinatura Carlos Frederico Marés de Souza Filho

O candidato foi aprovado com a média:

( 10,0 ) conceito: ( A ) Ana Lúcia Guedes

Assinatura do Presidente da Banca Examinadora

Proclamados os resultados pela Profa. Dra. Ana Lúcia Malheiros Guedes, Presidente da Banca Examinadora foram encerrados os trabalhos, e para constar eu Eva de Fátima Curelo, confiro e assino a presente ata juntamente com os membros da Banca Examinadora.

Curitiba, 23 de agosto de 2004.

Ana Lúcia Guedes  
Profa. Dra. Ana Lúcia Malheiros Guedes

Eva de Fátima Curelo  
Eva de Fátima Curelo - Secretária



**Edson Damas da Silveira**

**TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA:  
implicações socioambientais no caso brasileiro**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social da PUC/PR como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Social.

Orientadora: Professora Ana Lúcia Malheiros Guedes  
Co-orientadora: Professora Flávia Piovesan

Curitiba  
Julho de 2004



**Edson Damas da Silveira**

**TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA:  
implicações socioambientais no caso brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social da PUC/PR como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Econômico e Social.

**Professora Ana Lúcia Malheiros Guedes**  
Orientadora  
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – PUC/PR

---

Convidado

---

Membro – PUC/PR

**Professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho**  
Coordenador da Pós-Graduação em Direito Econômico e Social - PUC/PR

Curitiba, \_\_\_\_ de agosto de 2004.

Todos os direitos reservados. É proibido a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Edson Damas da Silveira**

Graduou-se em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba em 1993. Participou de diversos congressos na área jurídica, apresentando e defendendo trabalhos acadêmicos. Publicou artigos em revistas especializadas. É professor de Direito nas Faculdades Cathedral e no Curso de Especialização em Direito Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

#### Ficha Catalográfica

Silveira, Edson Damas da

Tratado de Cooperação Amazônica: implicações socioambientais no caso brasileiro / Edson Damas da Silveira; orientadora: Ana Lúcia Malheiros Guedes; co-orientadora: Flávia Piovesan. – Curitiba: PUC. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2004.

v., 226 f.; il.; 29,7 cm

1. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. Tratado internacional. 3. Tratado de Cooperação Amazônica. 4. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. 5. Socioambiental. 6. Regime internacional. I. Piovesan, Flávia. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. III. Título.

Para minha esposa Jussara, Pedro Henrique e Maria Clara, frutos do nosso amor, razões da minha existência e estímulos para o meu caminhar.

## Agradecimentos

Um trabalho de pesquisa, mormente empírica, não se faz com vôo solo. É da mais lúdima justiça agradecer e reconhecer a colaboração direta de:

Ana Lúcia Malheiros Guedes, minha incansável orientadora, pelo estímulo, parceria e gestos de bondade na realização deste trabalho.

Hélder Girão Barreto, pelo compartilhar das idéias e fidelidade com a nossa amizade, sobretudo nos momentos de decisão.

Fábio Bastos Stica, ex-Procurador-Geral de Justiça do Estado de Roraima, por ter me proporcionado o tempo que precisei para freqüentar aulas, assim como desenvolver pesquisa e redação deste final trabalho de pós-graduação.

Paolo Alves Dantas Torrecuso, pela troca de dados e acesso aos registros do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Ney do Prado Diéguez, Embaixador do Brasil na Guiana, pelo suporte técnico naquele país.

André Lima, Cristovam Wanderley Picanço Diniz, Eduardo Viola, Hugo Bejarano Torrejon, Juliana Santilli e Marina Silva, que gentilmente se deixaram ouvir e, bem por isso, muito contribuíram para o norte das nossas reflexões.

Silveira, Edson Damas da. **Tratado de Cooperação Amazônica: implicações socioambientais no caso brasileiro.** Curitiba, 2004, 226 p. Dissertação de Mestrado – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

O Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 03 de julho de 1978 pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, entrou num período de maturação institucional com a criação da sua Secretaria permanente e o surgimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Com essa evolução o Pacto Amazônico demonstra prosperidade na arena das relações internacionais e pujança no âmbito das ciências políticas. Mas, quando se trata do campo do direito, arrosta ineficácia e desconhecimento pela população diretamente atingida, isso do lado brasileiro. Tais diagnósticos nos levam a concluir que os termos daquele acordo estão a clamar por reformulação e vigoramento, emergindo o movimento socioambiental como referência da necessária atualização. À par dessa reforma legislativa, conta-se também com a laboração do nosso Supremo Tribunal Federal para – numa mudança paradigmática – recepcionar o Pacto Amazônico com força supra-legal a fim de que sirva de base normativa para a estruturação de um Direito Amazônico brasileiro. Vingando tais medidas no âmbito do direito interno do Brasil, que se destaca por sua hegemonia na região, podemos descambar para uma regulamentação supranacional e socioambiental dessa relevante porção da América Latina, criando assim o espaço para se defender um regime internacional ambiental da Amazônia.

### Palavras-chave

Tratado de Cooperação Amazônica; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; implicações socioambientais; estudo de caso; Direito amazônico; regime internacional ambiental da Amazônia.

## **Abstract**

Silveira, Edson Damas da. **Treaty of Amazonian Cooperation:** socioenvironmental implications in the brazilian case. Curitiba, 2004, 226 p. Dissertation of Master's degree - Center of Juridical and Social Sciences. Papal Catholic University of Paraná.

The Treaty of Amazonian Cooperation, signed on July 03, 1978 by Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Surinam and Venezuela, entered in a period of institutional maturation with the creation of his Permanent General office and the appearance of the Organization Treaty of Amazonian Cooperation. With that evolution the Amazonian Pact demonstrates prosperity in the wheat field of the international relationships and strength in the extent of the political sciences. But, in what he concerns the field of the right, it faces inefficacy and ignorance directly for the population reached, that on the brazilian side. Such diagnoses take us to conclude that the terms of that agreement are to shout for remake and invigoration, emerging the socioenvironmental movement as reference of the necessary updating. The informed of that legislative reform, is also counted with the collaboration of our Federal Supreme Court for - in a paradigmatic change - to receive the Amazonian Pact with supra-legal force so that it serves as normative base for the structuring of a Brazilian Amazonian Right. Avenging such measures in the extent of the internal right of Brazil, that stands out for his hegemony in the area, we can slide for, beyond national frontiers, a socioenvironmental regulation of that relevant portion of Latin America, creating like this the space to defend an environmental international regime of the Amazonian.

## **Word-key**

Treaty of Amazonian Cooperation; Organization of the Treaty of Amazonian Cooperation; socioenvironmental implications; case of study; amazonian right; environmental international regime of the Amazonian.

# SUMÁRIO

|   |          |
|---|----------|
| <b>1. Introdução</b>  | <b>1</b> |
| <b>2. Tratados Internacionais</b>   | <b>3</b> |
| 2.1. Generalidades  | 3        |
| 2.1.1. Conceito e terminologia  | 3        |
| 2.1.2. Formalização   | 7        |
| 2.1.3. Vigência, aplicação e interpretação  | 9        |
| 2.1.4. Modificação, suspensão e extinção  | 13       |
| 2.2. Direito internacional e direito interno  | 15       |
| 2.2.1. Dualismo   | 16       |
| 2.2.2. Monismo  | 17       |
| 2.2.3. Teorias conciliadoras  | 19       |
| 2.3. Internalização do Tratado de Cooperação Amazônica<br>nos outros países signatários | 20       |
| 2.3.1. Recepção e disciplina dos tratados pelo direito boliviano                        | 21       |
| 2.3.2. Recepção e disciplina dos tratados pelo direito colombiano                       | 22       |
| 2.3.3. Recepção e disciplina dos tratados pelo direito equatoriano                      | 26       |
| 2.3.4. Recepção e disciplina dos tratados pelo direito guianense                        | 28       |
| 2.3.5. Recepção e disciplina dos tratados pelo direito peruano                          | 28       |
| 2.3.6. Recepção e disciplina dos tratados pelo direito surinamês                        | 30       |
| 2.3.7. Recepção e disciplina dos tratados pelo direito venezuelano                      | 32       |
| 2.4. Internalização no direito brasileiro   | 35       |
| 2.4.1. Conflito entre tratado e lei interna   | 36       |
| 2.4.1.1. Posicionamentos críticos   | 38       |
| 2.4.2. Tratados internacionais dos direitos humanos                                     | 40       |
| 2.4.3. Direitos humanos, meio ambiente e<br>Tratado de Cooperação Amazônica             | 46       |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>3. Tratado de Cooperação Amazônica</b>  | <b>49</b> |
| 3.1. Contextualização histórica, geopolítica e ambiental                                 | 49        |
| 3.1.1. Magnitude e idiosincrasias amazônicas   | 49        |
| 3.1.2. Antecedentes de política externa na elaboração do Tratado de Cooperação Amazônica | 52        |
| 3.2. Princípios do Tratado de Cooperação Amazônica                                       | 56        |
| 3.3. Texto do Tratado de Cooperação Amazônica  | 58        |
| 3.3.1. Aspectos materiais  | 59        |
| 3.3.1.1. Território Amazônico  | 60        |
| 3.3.1.2. Recursos hídricos   | 61        |
| 3.3.1.3. Pesquisa  | 62        |
| 3.3.1.4. Desenvolvimento   | 63        |
| 3.3.2. Aspectos organizacionais  | 64        |
| 3.3.2.1. Reunião dos Ministros das Relações Exteriores                                   | 65        |
| 3.3.2.2. Conselho de Cooperação Amazônica  | 65        |
| 3.3.2.3. Secretaria  | 66        |
| 3.3.2.4. Comissões Nacionais Permanentes   | 67        |
| 3.3.2.5. Comissões Especiais   | 68        |
| 3.3.3. Aspectos formais  | 69        |
| 3.3.3.1. Veto, reservas e declarações interpretativas                                    | 69        |
| 3.3.3.2. Duração e adesão  | 70        |
| 3.3.3.3. Ratificação, depósito e entrada em vigor  | 71        |
| 3.3.3.4. Denúncia e idiomas  | 71        |
| 3.4. Evolução do Tratado de Cooperação Amazônica   | 72        |
| 3.4.1. Perspectiva comercial e técnica   | 72        |
| 3.4.2. Perspectiva institucional   | 74        |
| 3.4.3. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica                                    | 75        |
| 3.5. Classificação do Tratado de Cooperação Amazônica                                    | 77        |
| <b>4. Socioambientalismo</b>   | <b>79</b> |
| 4.1. Amazônia e a evolução do ambientalismo no Brasil                                    | 81        |
| 4.2. Legitimação do ambientalismo brasileiro   | 88        |
| 4.3. Direito Socioambiental e Tratado de Cooperação Amazônica                            | 92        |

|  |            |
|--|------------|
| 4.3.1. Direito sem sujeito, direito de todos   | 93         |
| 4.3.2. Tratado de Cooperação “Socioambiental” da Amazônia                                  | 95         |
| <b>5. Metodologia</b>  | <b>99</b>  |
| 5.1. O poder do conhecimento   | 100        |
| 5.1.1. A ruptura de paradigmas   | 102        |
| 5.1.2. Da especialização reducionista à complexidade holística                             | 105        |
| 5.1.3. Ciência <i>versus</i> senso comum   | 107        |
| 5.2. Delineamentos da pesquisa   | 109        |
| 5.2.1. Tipos e objetivos da pesquisa   | 109        |
| 5.2.2. Estudo de caso como estratégia de pesquisa  | 113        |
| 5.2.3. Método de pesquisa  | 117        |
| 5.2.4. Técnica de pesquisa   | 119        |
| 5.3. Metodologia aplicada ao estudo do<br>Tratado de Cooperação Amazônica                  | 127        |
| <b>6. Implicações</b>  | <b>129</b> |
| 6.1. Prospecção normativa  | 130        |
| 6.1.1. Disciplinamentos expressos  | 130        |
| 6.1.1.1. Saúde   | 131        |
| 6.1.1.2. Rios  | 134        |
| 6.1.1.3. Fauna e flora   | 135        |
| 6.1.1.4. Riquezas etnológicas e arqueológicas  | 137        |
| 6.1.1.5. Equilíbrio entre crescimento econômico<br>e preservação ambiental                 | 138        |
| 6.1.1.6. Desenvolvimento sustentável em delineamento<br>no Tratado de Cooperação Amazônica | 140        |
| 6.1.2. Omissões e insuficiências relevantes  | 143        |
| 6.1.2.1. Biodiversidade e sociodiversidade   | 144        |
| 6.1.2.2. Conhecimentos tradicionais associados   | 147        |
| 6.1.2.3. Direitos indígenas  | 151        |
| 6.1.2.4. Função socioambiental da propriedade  | 155        |
| 6.1.2.5. Participação da sociedade civil   | 157        |

|   |            |
|---|------------|
| 6.2. Repercussão nacional   | 159        |
| 6.2.1. Aplicação e avaliação dos questionários  | 160        |
| 6.2.1.1. Atividades parlamentares e Tratado<br>de Cooperação Amazônica  | 161        |
| 6.2.1.2. Tratado de Cooperação Amazônica<br>no âmbito das Assembléias Legislativas                            | 163        |
| 6.2.1.3. Tratado de Cooperação Amazônica: um ilustre desconhecido   | 164        |
| 6.2.2. Pareceres sobre a eficácia<br>do Tratado de Cooperação Amazônica                                       | 165        |
| 6.3. Transcendência regional  | 167        |
| 6.3.1. Cooperação para integrar   | 168        |
| 6.3.1.1. Estratégia de ocupação da Amazônia Brasileira  | 169        |
| 6.3.1.2. Preferência pela cooperação  | 171        |
| 6.3.1.3. Integração a caminho?  | 173        |
| 6.3.1.4. Compatibilidade entre integração regional<br>e soberania nacional                                    | 175        |
| 6.3.2. Soberania socioambiental   | 177        |
| 6.3.2.1. Direito de vizinhança dos Estados Amazônicos   | 179        |
| 6.3.2.2. Responsabilidade ambiental na Amazônia   | 181        |
| 6.3.2.3. Amazônia: patrimônio comum da humanidade?  | 182        |
| 6.3.2.4. Dificuldades para o exercício efetivo da soberania   | 185        |
| 6.3.2.5. Amazônia, meio ambiente e soberania estatal  | 186        |
| 6.3.3. Direito amazônico  | 189        |
| 6.3.3.1. Bases constitucionais  | 193        |
| 6.3.3.2. Receptividade nos foros nacionais  | 196        |
| 6.3.4. Regimes internacionais   | 197        |
| 6.3.4.1. Tratado de Cooperação Amazônica: interfaces<br>entre direito internacional e relações internacionais | 198        |
| 6.3.4.2. Regime internacional ambiental da Amazônia   | 200        |
| <b>7. Conclusão</b>   | <b>203</b> |

**8. Referências Bibliográficas**

207

**9. Anexos**

227

*A inteligência humana não suportaria o peso da realidade portentosa da Amazônia. Terá de crescer com ela, adaptando-se-lhe, para dominá-la.*

Euclides da Cunha

## Introdução

Este estudo nasceu das inquietações existentes na Amazônia - com mais certeza do lado brasileiro - e que dizem respeito à sua vulgar “internacionalização”. O temor por esse “processo de tomada” sempre nos intrigou, por mais de dez anos de vida e trabalho dedicado à manutenção da ordem normativa na região.

Em vista dessa preocupação, descobrimos que de direito a Amazônia já se encontra “internacionalizada” desde o dia 03 de julho de 1978, quando as Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela, houveram por bem assinar o Tratado de Cooperação Amazônica.

Ocorre que a “internacionalização” levada a efeito pelo acordo alhures não é daquelas que deva ser temida e/ou vilipendiada, porquanto legal e crucial para a sobrevivência da região. Esse pacto localizado se transformou na única “internacionalidade” existente e permitida pelo Governo Brasileiro para a Amazônia, mas que peca pela sua baixa densidade jurídica e até mesmo desconhecimento nos foros nacionais.

Inobstante tais “defeitos”, o Tratado de Cooperação Amazônica arrosta vicissitudes e potencial de transformação social, desde que ajustado à real situação ambiental e econômica da Hiléia. Este é o desafio do nosso trabalho: diagnosticar efeitos e propor alternativas de eficácia.

Forte nesses propósitos, resolvemos nortear o estudo por três vértices de argumentação, a saber: grupo de capítulos formado pelo nosso referencial teórico<sup>1</sup>; capítulo dedicado às opções metodológicas eleitas para levar a cabo, em termos epistemológicos, as reflexões deste trabalho<sup>2</sup>; e capítulo montado em cima das múltiplas implicações que pudemos repercutir a partir da aplicabilidade do texto escrito do Tratado de Cooperação Amazônica em solo brasileiro<sup>3</sup>.

Em abono desse matiz, segue o capítulo 2 cuidando dos tratados internacionais, suas generalidades e relacionamento com o direito interno,

---

<sup>1</sup> Capítulos 2, 3 e 4.

<sup>2</sup> Capítulo 5.

principalmente no caso do Brasil. Afora isso, destaca-se no mesmo fragmento um estudo de direito comparado destinado à recepção e disciplina dos compromissos internacionais pelo ordenamento jurídico de todos os Estados-Partes do Tratado de Cooperação Amazônica.

No capítulo 3 envidamos esforços para contextualizar politicamente a feitura daquele acordo, descrever estrutura normativa e registrar sua evolução organizacional, sem perder de foco o viés de ciência política e de relações internacionais que se fazia necessário à compreensão do texto.

Tendo ainda que torná-lo adaptado e atualizado com a vida humana na região, tivemos que lançar sobre o Tratado de Cooperação Amazônica as luzes do socioambientalismo, movimento por nós escolhido para orientar a aproximação do meio ambiente com a realidade social da Amazônia. As considerações teóricas desse empreendimento acham-se legitimadas no capítulo 4.

No que tange à operacionalidade desse referencial, remontado com o escopo de reproduzir novos conhecimentos — bem como à míngua de estudos anteriores que pudessem nos fornecer um quadro de indicativos básicos e mínimos para suporte da nossa investigação —, fez-se importante a intersecção de um quinto capítulo. Nele propomos uma ruptura de paradigma em face da abordagem sistêmica e delineamos nossa pesquisa até indicarmos o estudo de caso como estratégia adequada ao quadro teórico e factual.

Finalmente, e após reflexões de ordem instintiva ao Tratado de Cooperação Amazônica, análise da sua repercussão nacional e exame de sua vocação para operar efeitos na sociedade internacional, acabamos por encerrar o capítulo 6 sugerindo uma revisão nos termos daquele acordo e institucionalização de um Direito Amazônico em território brasileiro, ambos como medidas salutares à defesa de um regime internacional ambiental para a Amazônia Latino Americana.

Consignamos, ainda, que as implicações apontadas em nosso trabalho não podem ser consideradas esgotadas, tendo muito mais um caráter provocativo do que terminativo da discussão.

---

<sup>3</sup> Capítulo 6.

## 2.

### Tratados internacionais

#### 2.1.

##### Generalidades

A proposta de estudo ora dada à estampa arrosta uma atualidade palpitante e progressista em plena efervescência de um direito internacional do meio ambiente fundamentado em acordos, convenções e tratados internacionais.

Esses últimos instrumentos – como veremos adiante – acabaram de se converter na principal fonte do direito internacional contemporâneo, alcançando-se no ano de 2000 um número superior a trinta mil tratados registrados somente na sede da ONU (Organização das Nações Unidas), figurando o Brasil como Estado-Parte em mais de oito mil deles<sup>4</sup>.

A importância e projeção do tema em tempos de reestruturação do Estado moderno, repensar da soberania e busca da cooperação e/ou integração regional, merece da nossa parte uma breve atenção para aquilo que se convencionou chamar de era da globalização.

É disso que a seguir trataremos, mesmo que em rápidas pinceladas, mas resgatando as principais peculiaridades, virtudes e até mesmo limitações normativas dos tratados internacionais, na condição de principais instrumentos (e precipitadores) dessa nova ordem mundial.

##### 2.1.1.

##### Conceito e terminologia

Qualquer esforço científico que se envie para estudar o Tratado de Cooperação Amazônica deve ser iniciado, a rigor, pela generalidade dos tratados, partindo-se da perquirição terminológica para se consolidar um conceito que melhor represente a idéia central dessa importante fonte do direito internacional<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Os expressivos números nos foram revelados por Pedro B. A. Dallari, por ocasião da apresentação da sua mais recente obra. *Constituição e tratados internacionais*, p. XI.

<sup>5</sup> Segundo disposição expressa do art. 38 do Estatuto da Corte de Haia, redigido em 1920, além dos tratados são fontes do direito internacional os costumes e os princípios gerais do direito,

Neste toar, apregoa Saulo José Casali Bahia – forte no escólio de João Araújo – que o termo latino *tratactus* significava originalmente as “relações pré-contratuais, sem caráter obrigatório, pertinentes à fase de negociação: *Tratactus differt a contractu et eum praecedat et non requirit consensum deliberatum sed solam dispositionem ad illum et discussionem*”<sup>6</sup>.

Com o empréstimo do vocábulo lá do remoto direito privado para o direito internacional público, o sentido da palavra sofreu nítida evolução. Assim, “o termo ‘tratado’ é geralmente usado para se referir aos acordos obrigatórios celebrados entre sujeitos de Direito Internacional, que são regulados pelo Direito Internacional. Além do termo ‘tratado’, diversas outras denominações são usadas para se referir aos acordos internacionais. As mais comuns são Convenção, Pacto, Protocolo, Carta, Convênio, como também Tratado ou Acordo Internacional. Alguns termos são usados para denotar solenidade (por exemplo, Pacto ou Carta) ou a natureza suplementar do acordo (Protocolo)”<sup>7</sup>.

A profusão terminológica se faz presente inclusive em nosso atual Texto Constitucional, onde constam – distantes topograficamente, mas sempre se referindo à internacionalização das relações reguladas – as expressões “tratados internacionais”<sup>8</sup>; somente “tratados”<sup>9</sup>, “acordos”<sup>10</sup>, “convenção”<sup>11</sup> e “atos internacionais”<sup>12</sup>.

Todavia, urge registrar estudo de Celso D. de Albuquerque Mello que, baseado em respeitáveis observações de ordem prática, tracejou as seguintes e tênues distinções:

“Tratado – é utilizado para os acordos solenes, por exemplo, tratado de paz.

Convenção – é o tratado que cria normas gerais, por exemplo, convenção sobre mar territorial.

---

aparecendo a jurisprudência e a doutrina como elementos orientadores das regras de direito. Entretanto, nos lembra Mariângela Ariosi que há uma segunda corrente, “cujos precursores são Strupp e Erich Kauffmann”, onde “o tratado representaria a fonte primacial de DIP, podendo ser considerada como sua *fonte única*”. *Conflitos entre tratados internacionais e leis internas*, p. 20.

<sup>6</sup> Tratados internacionais no direito brasileiro, p. 08.

<sup>7</sup> As oportunas observações foram feitas por Louis Henkin e devidamente compiladas na obra de Flávia Piovesan, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, p. 69-70.

<sup>8</sup> Art. 5º, § 2º, da Constituição Federal.

<sup>9</sup> Art. 102, inciso III, alínea “b”; art. 105, inciso III, alínea “a”; art. 84, inciso VIII; e art. 49, inciso I; todos da Constituição Federal.

<sup>10</sup> Art. 178, *caput*; e art. 49, inciso I, ambos da Constituição Federal.

<sup>11</sup> Art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal.

<sup>12</sup> Art. Art. 84, inciso VIII; e art. 49, inciso I; ambos da Constituição Federal.

...omissis...

Ato – quando estabelece regras de direito (Ato Geral de Berlim de 1885). Entretanto, existem Atos entre Estados que não são tratados (Ata de Helsinki de 1975), vez que não produzem efeitos jurídicos obrigatórios, mas que têm um caráter normativo no aspecto político ou moral. Em português esta observação não procede muito porque neste caso nós usamos a palavra 'ata' e não 'ato', contudo a palavra usada em inglês é uma só: 'Act'.

Pacto – foi utilizado pela primeira vez no Pacto da Liga das Nações. É um tratado solene (Pacto de Renúncia à Guerra de 1928).

...omissis...

Protocolo – normalmente pode ter dois significados: a) protocolo de uma conferência, que é a ata de uma conferência; b) protocolo acordo – é um verdadeiro tratado em que são criadas normas jurídicas (Protocolo de Aquisgrana, de 1818, sobre os ministros residentes). É utilizado neste caso como um suplemento a um acordo já existente.

Acordo – é geralmente usado para os tratados de cunho econômico, financeiro, comercial e cultural.

...omissis...

Carta – é o tratado em que se estabelecem direitos e deveres (Carta Social Européia). É uma forma solene, utilizada também para os instrumentos constitutivos de organizações internacionais (Carta da ONU).

Convênio – palavra utilizada para tratados que versam sobre matéria cultural ou transporte<sup>13</sup>. (Grifei)

Mas o próprio Celso D. de Albuquerque Mello reconhece, após explorar e definir outros termos, que a “prática internacional não apresenta, neste aspecto, a menor uniformidade”<sup>14</sup>. Portanto, razão assiste a Guido Fernando Silva Soares<sup>15</sup> quando alça a questão da denominação à condição de irrelevância para determinação dos efeitos ou eficácia dos tratados internacionais, não vislumbrando na prática qualquer consequência jurídica.

Quanto ao conceito, me parece não existir em termos doutrinários maiores controvérsias, até porque freqüentemente se tem muito valido das disposições expressas num documento tido por Hildebrando Accioly e G. E. do Nascimento e Silva como “quase perfeito”<sup>16</sup>, qual seja, pela Convenção de Viena sobre Direito

<sup>13</sup> Curso de direito internacional público, I vol., p. 200-201.

<sup>14</sup> Op. cit., p. 202.

<sup>15</sup> Curso de direito internacional público, p. 59.

<sup>16</sup> Manual de direito internacional público, p. 28.

dos Tratados<sup>17</sup>, especificamente no seu art. 2º, inciso I. alínea “a”, desse modo redigida:

“‘Tratado’ significa um acordo internacional celebrado 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 particular”.

Dando ênfase à formalidade, José Francisco Rezek abreviou o conceito para um “acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”<sup>18</sup>. Preferindo destacar o aspecto volitivo, os internacionalistas portugueses André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros definiram tratado como “um acordo de vontades, em forma escrita, entre sujeitos de direito internacional, agindo nesta qualidade, de que resulta a produção de efeitos jurídicos”<sup>19</sup>. Agora, sem descurar dos elementos antes mencionados, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet acresceram no conceito de tratado a necessidade de regulação pelo direito internacional<sup>20</sup>.

Como se pode perceber, exsurge impassível nas definições examinadas<sup>21</sup> que as pilastras conceituais do que venha a ser um tratado acham-se fincadas iniludivelmente no acordo formalizado entre sujeitos de direito internacional, que modernamente há quem defenda não se limitarem mais aos Estados reconhecidamente soberanos<sup>22</sup>.

É de se destacar assim a plurilateralidade de partes como característica marcante nos tratados, submetidos enfim à regulamentação do direito

<sup>17</sup> Essa convenção acabou sendo assinada pelo Brasil em 23 de maio de 1969, data inclusive da sua conclusão, mas não ratificada pelo nosso país até o presente momento.

<sup>18</sup> Direito internacional público, p. 14.

<sup>19</sup> Manual de direito internacional público, p. 173.

<sup>20</sup> Direito internacional público, p. 107.

<sup>21</sup> Incluindo-se ainda as definições de tratado formuladas por Hildebrando Accioly e G. E. do Nascimento e Silva (“... ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas internacionais...”. Op. cit., p. 28), Clóvis Beviláqua (“... ato jurídico, em que dois ou mais Estados concordam sobre a criação, modificação ou extinção de algum direito...”. *Direito público internacional*, p. 13), Franz Von Liszt (“...acordo entre dois ou mais Estados sobre direitos próprios de soberania...”. *Derecho internacional público*, p. 224) e por Eduardo Jiménez de Aréchaga (“... concordância de vontades entre dois ou mais sujeitos de direito internacional, destinado a produzir efeitos jurídicos, é dizer criar, modificar ou suprimir uma relação de direito e regido pelo direito internacional...”. *Derecho internacional publico*, p. 201-202).

<sup>22</sup> Entre os defensores dessa tese, destacam-se Thomas Buergenthal, Héctor Gros Espieli, Cláudio Grossman e Harold G. Maier, todos considerando como sujeitos de direito internacional – além dos Estados – as organizações internacionais intergovernamentais, tais como as Nações Unidas. *Manual de derecho internacional público*, p. 12)

internacional, “de nada importando a designação que lhe seja atribuída, em cada caso concreto”<sup>23</sup>.

## 2.1.2

### Formalização

Naquilo que diz respeito à forma dos tratados internacionais, especificamente aos aspectos extrínsecos, algumas ligeiras considerações deverão de ser registradas. James Leslie Brierly é categórico ao afirmar: “não existem em direito internacional regras técnicas sobre a formação dos tratados”<sup>24</sup>.

De encontro com esse pensar, Eduardo Jiménez de Aréchaga sequer admite o requisito mínimo da escrita, citando como exemplo de tratado válido exclusivamente por meios orais “o caso da Groenlândia Oriental, na qual a Corte Permanente de Justiça Internacional admitiu a existência de uma obrigação por parte da Noruega, à base de uma declaração oral feita pelo Ministro das Relações Exteriores deste país ao representante diplomático da Dinamarca”<sup>25</sup>.

Em direção diametralmente oposta se posiciona José Francisco Rezek – de par com o art. 2º, inciso I, alínea “a”, da Convenção de Viena - dispendo do tratado como um acordo eminentemente formal, defendendo com respeitáveis argumentos a forma escrita e descartando com veemência a oralidade. Veja-se:

“O tratado internacional não prescinde da *forma escrita*, do feitiço documental. A *oralidade* não é apenas destoante do modelo ficado em 1928 pela Convenção de Havana, e retomado em 1969 pela de Viena; ou desajustada ao sistema de registro e publicidade inaugurado pela Sociedade das Nações, herdado pelas Nações Unidas, e assimilado, ainda, por organizações regionais. A oralidade é hostil à própria noção histórica de *tratado*, isso não importando, em absoluto, a negação de sua serventia para exprimir outros atos jurídicos, porventura também propícios à criação de obrigações”<sup>26</sup>. (Grifos originais)

Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet explicam que “ao recusar examinar acordos verbais, embora estes existam, a Conferência de Viena

<sup>23</sup> SOARES, Albino de Azevedo. Lições de direito internacional público, p. 123.

<sup>24</sup> Direito internacional, p. 324.

<sup>25</sup> Op. cit., p. 207.

<sup>26</sup> Op. cit., p. 17-18.

confirma explicitamente que as regras relativas a esses acordos não apresentam provavelmente segurança suficiente para permitir a sua codificação”<sup>27</sup>.

Menos rumorosa, e sem deixar o campo das formas, é a discussão acerca da estrutura do tratado internacional. Ensina Celso D. de Albuquerque Mello que “os tratados se compõem de duas partes: o preâmbulo e a dispositiva”<sup>28</sup>. O preâmbulo, prossegue ele, “contém geralmente um enunciado das finalidades do tratado e a enumeração das partes contratantes”. A parte dispositiva, de outro tanto, “é redigida sob a forma de artigos, sendo nela que estão fixados os direitos e deveres das partes contratantes”<sup>29</sup>.

Outrossim, e com relação ao idioma a ser empregado na redação do documento, compete aos signatários o escolherem livremente.

Mas para se chegar à conclusão do processo de formação dos tratados, divergências outras atormentam tanto a doutrina nacional quanto a internacional. J. L. Briery aponta, em regra, duas fases a serem vencidas, quais sejam, as da assinatura e da ratificação<sup>30</sup>. Outros indicam genericamente as fases da negociação, assinatura e ratificação<sup>31</sup>. Já Valerio de Oliveira Mazzuoli acrescenta a essas últimas mais a fase da aprovação parlamentar<sup>32</sup>.

Entretanto, vem Celso D. de Albuquerque Mello a dizer que “o tratado internacional, no seu processo de conclusão, atravessa diversas fases: negociação, assinatura, ratificação, promulgação, publicação e registro”<sup>33</sup>.

Tendo ainda como eixo de raciocínio os diversos meios pelos quais a pessoa internacional pode manifestar a intenção em obrigar-se por tratado, Saulo José Casali Bahia destaca também as fases da assinatura, troca de instrumentos, ratificação, aceitação, aprovação e adesão, com observância de que esses meios

<sup>27</sup> Op. cit., p. 109.

<sup>28</sup> José Francisco Rezek (op. cit., p. 47) e Andrea Pacheco Pacífico acrescentam ainda que, n’alguns tratados, “podem existir os anexos, que são fórmulas numéricas, listas etc., e formam parte compromissária”. *Os tratados internacionais e o direito constitucional brasileiro*, p. 44.

<sup>29</sup> Curso de direito internacional público, p. 211.

<sup>30</sup> Op. cit., p. 326.

<sup>31</sup> André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros (op. cit., p. 186), assim como Flávia Piovesan (op. cit., p. 70), apenas trocam a fase da “ratificação” pela fase da “conclusão”, enquanto que Francisco de Assis Maciel Tavares adere sem reservas às fases da negociação, assinatura e ratificação. *Ratificação de tratados internacionais*, p. 24-25.

<sup>32</sup> *Tratados internacionais*, p. 37.

<sup>33</sup> Op. cit., p. 213.

- encontram-se expressamente arrolados na Convenção de Viena sobre Tratados, firmada em 1969<sup>34</sup>.

E por ser desse modo é que nos limitaremos a comentar, por amor à brevidade, tão-somente os institutos legalmente recepcionados pela Convenção maior dos tratados.

Com efeito, assinar tratado é a forma de expressar o consentimento, momento pelo qual se empenha a vontade da parte em celebrar um acordo que acabou de se tornar definitivo<sup>35</sup>. Outro modo de expressar definitivamente o consentimento é a troca de instrumentos entre Estados, desde que estabelecido previamente pelos signatários<sup>36</sup>.

Sucedendo à assinatura vem a expressão da ratificação, aceitação ou aprovação do tratado, consubstanciada na fase do assentimento oficial do Estado, por intermédio da autoridade competente, deixando externamente demonstrado a vontade de obrigar-se com os termos do respectivo documento<sup>37</sup>.

Por derradeiro, e quando se tem um tratado devidamente negociado e acabado, não vigorando e sem que o interessado tenha participado originariamente das tratativas, admite-se expressar posteriormente o consentimento na forma de adesão, desde que o Estado pleiteante se submeta aos termos e condições já estabelecidos<sup>38</sup>.

### 2.1.3.

#### **Vigência, aplicação e interpretação**

Em preâmbulo, é de se ressaltar que a vigência<sup>39</sup> dos tratados ora sublinhada guarda relação somente com a ordem jurídica internacional, ficando a entrada em vigor nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados para ser abordado nos itens 2.3 e 2.4. Guido Fernando Silva Soares deixa claro que a

---

<sup>34</sup> Op. cit., p. 35.

<sup>35</sup> Convenção de Viena, art. 12.

<sup>36</sup> Convenção de Viena, art. 13.

<sup>37</sup> Convenção de Viena, art. 14.

<sup>38</sup> Convenção de Viena, art. 15.

<sup>39</sup> Maria Helena Diniz entabulou percuciente estudo distintivo entre “vigência”, “validade”, “eficácia” e “fundamento” das normas jurídicas em geral, aí incluídas os tratados internacionais. Nele, estabeleceu que “vigor normativo é a qualidade do preceito legal relativa à força vinculante, pois não haverá, então, como se subtrair ao seu comendo. O vigor decorre da vigência da norma,

Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados contempla apenas a vigência internacional, “sendo matéria de direito constitucional interno dos Estados, ou de outros ramos da ciência jurídica, determinar os modos e o momento da entrada em vigor nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais”<sup>40</sup>.

Assim, um tratado inicia vigência na ordem internacional, *ex vi* do art. 24, § 1º, daquela Convenção, “na forma e na data previstas no tratado ou acordadas pelas partes”. “Na ausência de tal disposição ou acordo”, se lê do parágrafo 2º do mesmo dispositivo, “um tratado entrará em vigor tão logo o consentimento em obrigar-se por um tratado for estabelecido por todos os Estados negociadores”.

De seu turno, Welber Barral nos apresenta soluções legais diferenciadas, e que devem permear as hipóteses de tratados bilaterais e multilaterais, notadamente nos casos da entrada em vigor no campo internacional. Confira-se:

“O problema suscita menos questionamentos quando se trata de um tratado bilateral. Neste caso, é normalmente a ratificação pelo último Estado que provoca a vigência.

No caso de tratados multilaterais, a solução adotada é normalmente a exigência de um número mínimo de ratificações. Assim, a própria Convenção de Viena previu sua entrada em vigor após a 35ª ratificação (art. 84), enquanto a Carta das Nações Unidas condicionava sua vigência à ratificação das cinco grandes potências e da maioria dos outros Estados signatários (art. 110)”<sup>41</sup>.

Para que essas linhas não se alonguem de maneira excessiva, e atentos a uma importante formalidade para fins de vigência, oportuno lembrar determinação constante no art. 102 da Carta das Nações Unidas para que “todos os tratados e todos os acordos internacionais concluídos por um membro das Nações Unidas depois da entrada em vigor da presente Carta deverão, dentro do mais breve prazo possível, ser registrados e publicados pelo Secretariado”.

O suso mencionado mandamento acabou sendo repristinado pelo § 1º, art. 80, Convenção de Viena, da seguinte maneira:

“Após sua entrada em vigor, os tratados serão remetidos ao Secretariado das Nações Unidas para fins de registro ou de classificação e catalogação, conforme o caso, bem como de publicação”.

---

uma vez que sua obrigatoriedade só surgirá com seu nascimento, perdurando enquanto a norma tiver existência específica”. *Lei de introdução ao código civil brasileiro*, p. 48-52.

<sup>40</sup> Curso de direito internacional público, p. 72.

<sup>41</sup> “Efeitos, duração e interpretação dos tratados”, *Direito internacional público e integração econômica regional*, p. 12.

Explana Valerio de Oliveira Mazzuoli que “a regra tem por objetivo dar notícia às demais partes-contratantes de que determinado País já inseriu em seu ordenamento interno o texto do tratado assinado”<sup>42</sup>.

No que tange à aplicação dos acordos, vingou em tintas fortes no art. 28 da Convenção de Viena o princípio da irretroatividade dos tratados internacionais, “a não ser que uma intenção diferente se evidencie do tratado, ou seja, estabelecida de outra forma”. Particularmente neste aspecto, obtemperou Welber Barral – com arrimo na doutrina de Bastid – que “o princípio da não-retroatividade não raramente é substituído, diante da manifestação das partes em contrário. Tal hipótese não é incomum nos tratados sobre solução pacífica de controvérsias, para fins de abranger litígios ocorridos antes mesmo da vigência desses tratados”<sup>43</sup>.

Observado isso, e tendo a mesma ressalva do art. 28, “um tratado obriga cada uma das partes em relação a todo o seu território” (art. 29 da Convenção de Viena).

Enfim, calha referir – nos ligeiros moldes das exposições anteriores – ao problema da interpretação dos tratados que ficou durante a Conferência de Viena, e bem lembrado por Valerio de Oliveira Mazzuoli, basicamente “dividido entre duas correntes de opiniões: a primeira, que entendia que a interpretação de um tratado tem como finalidade a busca real e comum intenção das partes, e a segunda, que via na determinação do significado de seu texto o verdadeiro objeto da interpretação de um tratado. É dizer, a primeira corrente colocava em primeiro plano a intenção das partes, ao passo que a segunda levava em conta o estudo e análise do seu texto”<sup>44</sup>.

E, logo a seguir, proclamou o resultado: “saiu, ao final, vencedora a segunda tese, contemplando a interpretação textual, e assim o fez nos arts. 31 a 33 da Convenção de 1969”<sup>45</sup>. Rente a essa proclamação é que José Francisco Rezek definiu como interpretação de um tratado internacional o esforço que de se determinar o “exato sentido da norma jurídica expressa num texto obscuro, impreciso, contraditório, incompleto ou ambíguo”<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Op. cit., p. 63.

<sup>43</sup> Op. cit., p. 19.

<sup>44</sup> Op. cit., p. 66-67.

<sup>45</sup> Op. cit., p. 67.

<sup>46</sup> Op. cit., p. 96.

Tendo então como ponto de partida texto da própria Convenção de Viena, podem-se formar duas linhas básicas para melhor esclarecimento dos tratados internacionais, quais sejam, os sistemas e métodos de interpretação, “respectivamente, os foros em que tem lugar a interpretação dos tratados, e os critérios que presidem essa operação intelectual”<sup>47</sup>.

No âmbito dos sistemas, sustenta Celso D. de Albuquerque Mello que “a interpretação pode ser feita no plano internacional ou no plano interno. A internacional pode ser feita: a) pelos governantes contratantes que fazem um acordo: tem a vantagem de permitir a modificação do tratado. É a interpretação autêntica ... b) por tribunais internacionais judiciais ou arbitrais – só produz efeitos entre os litigantes; c) pelas organizações internacionais dos seus tratados constitutivos – apresenta as seguintes características: as resoluções interpretativas não têm aspecto obrigatório e é uma interpretação política”<sup>48</sup>.

Quando o mesmo publicista envereda para o sistema da interpretação interna, admite que ela pode ser realizada por órgãos internos dos Estados (Ministro do Exterior), “é obrigatória para o Estado ou pelos Tribunais (é admitida na Bélgica, Itália, Alemanha Ocidental, etc.)”, não sendo aceita quando feita pelo Poder Legislativo, “vez que ele é um órgão político e a politização nesta matéria não é desejável”<sup>49</sup>.

Referentemente aos métodos de interpretação admitidos como regra geral pelo art. 31 da Convenção de Viena e enumerados por Antônio Augusto Cançado Trindade – a saber, a boa fé, o texto, o contexto, e o objeto e propósito do tratado – “são os que mais freqüentemente marcam presença na interpretação de tratados na atualidade. Encontram-se conjugados em uma mesma formulação, acentuando a unidade de interpretação”<sup>50</sup>.

Sem embargo de outras normas apoiadas na doutrina e que podem ser citadas para auxílio no desvendar dos tratados<sup>51</sup>, sobreleva finalmente destacar os fundamentos políticos da interpretação. Welber Barral, tão preocupado quanto

<sup>47</sup> REZEK, José Francisco, op. cit., p. 97.

<sup>48</sup> Op. cit., p. 244-245.

<sup>49</sup> Op. cit., p. 245.

<sup>50</sup> Tratado de direito internacional dos direitos humanos, v. II, p. 26-27.

<sup>51</sup> Celso D. de Albuquerque Mello, nessa categoria, arrola o “efeito útil” da interpretação; contemporaneidade no sentido das palavras; unidade compreensiva dos tratados; prevalência das regras especiais sobre as gerais; interpretação menos favorável à parte que redigiu a cláusula duvidosa nos “tratados-contratos” e desnecessidade de interpretação de texto claro. Op. cit., p. 244.

Celso D. de Albuquerque Mello<sup>52</sup> e Hildebrando Accioly<sup>53</sup>, explana que “uma das principais questões a propósito da questão interpretativa dos tratados internacionais é o envolvimento de cláusulas que afetam a soberania e a própria liberdade internacional dos Estados pactuantes na convenção de outras atividades diversas do cumprimento de acordos internacionais”<sup>54</sup>.

Inobstante controvertido o tema, noticia o mesmo autor que a Corte Permanente de Justiça Internacional firmou posicionamento no sentido do qual “dever-se-á aplicar a interpretação restritiva dos tratados em casos que envolvam a soberania e liberdade dos Estados”<sup>55</sup>, impondo-se aos devedores a menor restrição possível à liberdade ou soberania das partes na controvérsia.

#### 2.1.4.

#### **Modificação, suspensão e extinção**

A Convenção de Viena, na sua quarta parte, trata da “emenda e modificação dos tratados”, afastando “deliberadamente o termo ‘revisão’, em virtude da ‘conotação’ política que este termo assumira no período entre as duas guerras em ligação com o art. 19 do Pacto da Sociedade das Nações”<sup>56</sup>.

Sem embargo dessa primeira observação, “considera-se na presente secção que os três termos ‘modificação’, ‘emenda’ e ‘revisão’ são juridicamente equivalentes”<sup>57</sup>, tanto que no art. 39 da Convenção de Viena se lê que “um tratado pode ser emendado por acordo entre as partes”, se fazendo obrigatório somente para aqueles que concordarem com a respectiva modificação.

Além da hipótese lobrigada, Celso D. de Albuquerque Mello aponta os modos judicial e por meio de um órgão internacional como outras maneiras de se rever tratados<sup>58</sup>, registrando que em ambos os casos deverá haver prévia concordância das partes contratantes<sup>59</sup>.

<sup>52</sup> Op. cit., p. 244.

<sup>53</sup> Manual de direito internacional público, p. 134.

<sup>54</sup> Op. cit., p. 21.

<sup>55</sup> Op. cit., p. 21.

<sup>56</sup> DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; e PELLET, Alain. op. cit., p. 266.

<sup>57</sup> Ibid., p. 266.

<sup>58</sup> É que esse autor faz uma distinção entre “emenda” e “revisão”, dizendo que o alcance dessa última é “mais amplo e atinge normas fundamentais do tratado”, enquanto que “a emenda tem um alcance menos amplo e atinge normas secundárias do tratado. Op. cit., p. 251.

<sup>59</sup> Op. cit., p. 250.

Contribuindo para a discussão do tema, Ian Brownlie nos lembra que “a modificação pode também resultar da conclusão de um tratado subsequente ou da emergência de uma norma imperativa superveniente de direito internacional geral”<sup>60</sup>.

Relativamente à suspensão da execução de um tratado, Guido Fernando Silva Soares enumera diversas causas, todas positivadas pela Convenção de Viena. Gizamos:

- “(a) aquelas expressamente previstas nos dispositivos dos tratados, ou a qualquer momento, pelo consentimento de todas as partes, após consulta a outros Estados contratantes (art. 57);
- (b) acordos parciais de suspensão temporária, entre alguns Estados num tratado multilateral, e válidos somente entre elas, nas hipóteses de tal suspensão estar prevista no tratado, ou, não estando proibida pelo tratado: 1º não prejudicar o gozo, pelas outras partes, dos direitos decorrentes do tratado, nem o cumprimento de suas obrigações; 2º não for incompatível com o objeto e a finalidade do tratado (art. 58 e seus §§);
- (c) conclusão de um tratado posterior, nas mesmas circunstâncias já referidas no art. 59;
- (d) a violação do tratado, ...
- (e) a impossibilidade superveniente e temporária do cumprimento do tratado (art. 61);
- (f) uma mudança fundamental de circunstâncias, nos termos do art. 62, § 3º; e
- (g) a ruptura de relações diplomáticas ou consulares, nas condições de serem estas indispensáveis à execução do tratado (art. 63)”<sup>61</sup>.

São conseqüências ainda da suspensão, salvo disposição em sentido contrário previsto no corpo dos próprios tratados internacionais, a liberação das partes “da obrigação de cumprir o tratado nas suas relações mútuas durante o período de suspensão”; não produção de efeito sobre outras “relações jurídicas estabelecidas pelo tratado entre as partes”; e impedimento para as partes de promover “atos tendentes a impedir o reinício da execução do tratado”<sup>62</sup>.

No que pertine à extinção dos tratados e suas conseqüências jurídicas, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet enxergam “um efeito exclusivamente negativo”, preconizado pelo art. 70 da Convenção de Viena e que acaba liberando as partes da obrigação de continuar a executar um tratado

<sup>60</sup> Princípios de direito internacional público, p. 649.

<sup>61</sup> Curso de direito internacional público, p. 78.

<sup>62</sup> Convenção de Viena, art. 72.

extinto<sup>63</sup>. E do mesmo art. 70, alínea “b”, ressaltou a garantia de que a extinção de um tratado “não prejudica qualquer direito, obrigação ou situação jurídicas das partes, criadas pela execução do tratado antes de sua extinção”.

Mas as causas que põem fim aos tratados internacionais podem ocorrer de diversas formas, algumas a seguir compiladas por Celso D. de Albuquerque Mello: execução integral do tratado; consentimento mútuo; termo; condição resolutória; renúncia do beneficiário; caducidade; guerra; fato de terceiro; impossibilidade de execução; ruptura de relações diplomáticas e consulares; inexecução por uma das partes contratantes; e denúncia unilateral<sup>64</sup>.

Porém, há casos em que se admite a terminação dos tratados relativamente somente a alguns dispositivos. Mas tal hipótese – leciona Saulo José Casali Bahia – “é exceção, e deve vir prevista no tratado ou ser acordada pelas partes, salvo alguns casos em que é *a priori* admitida”<sup>65</sup>.

## 2.2.

### Direito internacional e direito interno

O sistema jurídico internacional repousa basicamente sobre o consentimento, fundado no primado da *pacta sunt servanda*<sup>66</sup>. E a observância desse princípio no foro internacional é tão necessária à manutenção do sistema que se dispôs na Convenção de Viena que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado”<sup>67</sup>.

Ocorre que por vezes surgem incontornáveis conflitos entre uma norma de fulcro internacional com outra proveniente da ordem jurídica interna de um determinado Estado, levando-nos a questionar sobre a existência de uma eventual hierarquia entre elas.

Através da resposta dada pela doutrina a este problema, argumentam Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet que “desenha-se o sentido de

---

<sup>63</sup> Op. cit., p. 274.

<sup>64</sup> Op. cit., p. 245-247.

<sup>65</sup> Op. cit., p. 150.

<sup>66</sup> “Princípio segundo o qual o que foi pactuado deve ser cumprido”. REZEK, José Francisco. op. cit., p. 03.

<sup>67</sup> Art. 27.

uma evolução progressiva para um direito de subordinação, a favor de uma certa hierarquização do direito internacional e dos direitos nacionais, mas também para uma ordem jurídica mais institucionalizada, mais `sancionada’<sup>68</sup>.

Antes disso, porém, Roberto Luiz Silva nos desperta para um outro enfoque: “a questão das relações entre o direito internacional e o direito interno envolve, primeiramente, a questão relativa à existência ou não de conexão entre ambos”<sup>69</sup>.

Uma discussão teórica alargada acerca do tema estaria deslocada neste estudo, razão pela qual nos dedicaremos a brevemente abordar os aspectos mais relevantes das duas principais teorias que sustentam a aparente dicotomia, indicando ainda os discursos conciliadores que surgiram em torno da controvérsia.

Não obstante André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros considerarem ultrapassada a discussão que identificam como “a querela monismo-dualismo”<sup>70</sup>, o nosso esforço servirá para demonstrar que o problema vigora, não tendo perdido ainda o interesse doutrinário.

### 2.2.1.

#### Dualismo

Para os autores adeptos da corrente dualista, “o direito internacional e o direito interno conformam duas ordens jurídicas iguais, independentes e separadas. Ambas, segundo ensinam Triepel e Anzilotti, regulam relações jurídicas distintas”<sup>71</sup>. A validade jurídica de uma norma interna, na visão de J.F. Rezek, “não se condiciona à sua sintonia com a ordem internacional”<sup>72</sup>.

Noutro giro, destaca Ian Brownlie que o fundamento dessa teoria “aponta para a diferença essencial entre o direito internacional e o direito interno que consiste principalmente no fato de as duas ordens jurídicas regularem objetos diferentes. O direito internacional é um direito entre Estados soberanos e o direito interno aplica-se dentro de um Estado, regulando as relações dos seus cidadãos

<sup>68</sup> Op. cit., p. 84.

<sup>69</sup> Direito internacional público, p. 125.

<sup>70</sup> Op. cit., p. 82.

<sup>71</sup> ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez de. op. cit., p. 335.

<sup>72</sup> Op. cit., p. 04.

entre si e com o Executivo. Nesta perspectiva, nenhuma das ordens jurídicas tem o poder de criar ou modificar as regras de outra”<sup>73</sup>.

Em vista dessa distinção, Roberto Luiz Silva sustenta que “não há conexão entre os sistemas jurídicos (direito interno e direito internacional). Não há conflitos entre eles, por serem noções jurídicas diferentes, que caracterizam sistemas jurídicos independentes”<sup>74</sup>.

Por não se sustentar em seus próprios fundamentos é que a teoria dualista comporta imperfeições visíveis, passível de uma série de críticas, assim enumeradas por Celso D. de Albuquerque Mello:

- a) o homem é também sujeito internacional, uma vez que tem direitos e deveres outorgados diretamente pela ordem internacional;
- b) o direito não é produto da vontade de um Estado, nem de vários Estados. O voluntarismo é insuficiente para explicar a obrigatoriedade do costume internacional;
- c) Kelsen observa que coordenar é subordinar a uma terceira ordem; assim sendo, a diferença entre as duas ordens não é de natureza, mas de estrutura, isto é, uma simples `diferença de grau`;
- d) o direito internacional consuetudinário é normalmente aplicado pelos tribunais internos sem que haja qualquer transformação ou incorporação;
- e) quanto à escola italiana, que sustenta que o direito internacional se dirige apenas ao Estado e não ao seu direito interno, podemos endossar a opinião de Rolando Quadri, que observa não ser `possível dissociar o Estado de seu ordenamento`;
- f) pode-se acrescentar a observação de P. Paone de que o dualismo no direito internacional está sempre ligado à sua concepção como sistema privatístico”<sup>75</sup>.

### 2.2.2.

#### Monismo

Em oposição diametralmente oposta ao dualismo, a teoria monista nega a existência de duas ordens jurídicas autônomas, independentes e separadas, sendo representada por vários juristas que divergem em aspectos significativos.

Não se pode deslembrar que os defensores do monismo apregoam existir uma única ordem jurídica, mas divididos entre aqueles que visualizam a primazia do direito interno<sup>76</sup> e os propagadores da primazia do direito internacional<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Op. cit., p. 44.

<sup>74</sup> Op. cit., ° 126.

<sup>75</sup> Op. cit., p. 110-109.

<sup>76</sup> Decencièrre-Ferrandiere, Max Wenzel, Zorn Kaufmann e Erich, todos citados na obra de Mirtô Fraga. *O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno*, p. 07.

A discussão que se coloca então é “acerca da prevalência da ordem internacional sobre a ordem interna, ou vice-versa, uma vez que este sistema jurídico se baseia no princípio da subordinação”<sup>78</sup>.

Mirtô Fraga, com esteio nos estudos de Rosseau, enumera os seguintes e principais argumentos dos defensores do monismo com primazia do direito interno: “(a) a ausência de uma autoridade supra-estatal, pelo que a cada Estado compete determinar, livremente, suas obrigações internacionais, sendo, em princípio, juiz único da forma de executá-las”; (b) “o fundamento puramente constitucional dos órgãos competentes para concluir tratados em nome do Estado, obrigando-o no plano internacional”<sup>79</sup>.

As críticas dessa linha de pensamento restaram compiladas dos escritos de Kelsen por Roberto Luiz Silva, e desse modo destacadas:

“a) A concepção nega a própria existência do Direito Internacional como sistema jurídico autônomo e independente.

b) Tal concepção não estaria de acordo com a prática internacional. Caso estivesse de acordo com esta prática, qualquer mudança na vontade de um Estado, como no caso de um golpe de Estado, ocasionaria a ruptura de todos os tratados anteriormente celebrados, o que não ocorre. De acordo com o princípio da continuidade dos Estados, estes devem respeitar os tratados já celebrados.

c) Como já salientado nas críticas ao dualismo, os Estados não são os únicos sujeitos de Direito Internacional. Mesmo que o fossem, a ordem jurídica do Estado singular apenas deve estatuir os seus atos de coerção específicos para o espaço de validade que nesse Direito lhe é reservado. Esses atos de coerção apenas podem ser estabelecidos sem ofensa do Direito Internacional dentro desse espaço”<sup>80</sup>.

Desenvolvida pela Escola de Viena e com bases fincadas no direito do século XX, o monismo com primazia do direito internacional se revelou “incompatível com os corolários jurídicos da existência de Estados soberanos”, pois “reduz o direito interno ao estatuto de ordem jurídica residual do direito internacional”<sup>81</sup>.

Prosperou a tese entre os seguidores daquela corrente de pensamento de que inexistem ordens jurídicas coordenadas. Não se nega que de fato há dois ordenamentos, mas com reconhecimento da superioridade do direito internacional

<sup>77</sup> Kelsen, Scelle, Verdross, Kunz e Duguit, também nominados por Mirtô Fraga. Op. cit., p. 07.

<sup>78</sup> SILVA, Roberto Luiz. op. cit., p. 128.

<sup>79</sup> Op. cit., p. 07.

<sup>80</sup> Op. cit., p. 129-130.

<sup>81</sup> BROWNLIE, Ian. op. cit., p. 44.

sobre o direito interno. A relação entre eles não é apenas de subordinação como também de derivação, prevalecendo a supremacia do direito internacional nos moldes da célebre pirâmide de Kelsen<sup>82</sup>.

De notar-se que malgrado os esforços dos renomados internacionalistas, os fundamentos dessa teoria não seduziu os estadistas que, segundo Mirtô Fraga, lançaram sobre elas implacáveis críticas, vazadas nos seguintes termos:

- “a) a teoria não corresponde à história, que ensina ser o Estado anterior ao Direito Internacional;
- b) a teoria não se coaduna com a soberania estatal;
- c) uma norma de direito interno só pode ser revogada por um procedimento de direito interno, pelo que há independência entre as duas ordens”.

### 2.2.3.

#### Teorias conciliadoras

Longe de verem resolvidos os impasses entre monistas de um lado e dualistas de outro, diversas teorias se propuseram a conciliar as duas doutrinas, daí porque o título de “conciliadoras”.

À parte dessa controvérsia nominal, outro “número crescente de juristas procura fugir à dicotomia entre monismo e dualismo, sustentando que as conseqüências lógicas de ambas as teorias entram em conflito com a maneira de proceder de órgãos e de tribunais internacionais e nacionais”<sup>83</sup>.

Nasce assim um novo grupo de doutrinadores, formado especialmente por espanhóis, “que sustentam a independência entre as duas ordens jurídicas, mas acrescentam que elas estão coordenadas sob o direito natural. É, em última análise, a consagração do primado do direito natural”<sup>84</sup>. Assistiríamos, desse modo, a submissão da normatividade do direito internacional e do direito interno ao império absoluto do direito natural.

<sup>82</sup> Mirtô Fraga observou que Kelsen, “ao construir a sua teoria pura do direito, enunciou a célebre pirâmide de normas, no vértice da qual se encontrava a norma fundamental (*grundnorm*) e que era uma hipótese, podendo cada jurista escolher qual seria ela. Mais tarde, por influência de Verdross, Kelsen sai de seu indiferentismo e passa a considerar a *grundnorm* como regra do direito internacional: a norma *pacta sunt servanda*”. Op. cit., p. 08.

<sup>83</sup> BROWNLEE, Ian. op. cit., p. 46.

<sup>84</sup> Informações trazidas por Celso D. de Albuquerque Mello, citando não apenas Antonio de Luna como também seus seguidores: Adolfo Miaja de la Muela, Mariano Aguilar Navarro, Antonio Truyol y Serra. Op. cit., p. 113.

Celso D. Albuquerque Mello cita também as teorias conciliadoras de Erich Kaufman (que fala em “idéia do direito” para unificar as duas ordens jurídicas) e de Drost (que apregoa a unidade do direito como “sentimento jurídico”). Ambas, “no fundo, afirmam a primazia do direito internacional ao admitirem a responsabilidade internacional do Estado quando o seu direito interno viola a ordem jurídica internacional”<sup>85</sup>.

O mesmo internacionalista fluminense lembra ainda da teoria do “pluralismo com subordinação parcial”, defendida por Walz e que consagra o entendimento pelo qual o “direito internacional se dirige sempre aos Estados ou entidades análogas, não intervindo diretamente no direito interno, uma vez que as duas ordens jurídicas são independentes”<sup>86</sup>.

### 2.3.

#### **Internalização do Tratado de Cooperação Amazônica nos outros países signatários**

Como estamos a estudar um acordo comum a oito países que compõem a Bacia Amazônica, nada mais coerente com o silogismo do discurso do que passarmos os olhos pelo modo de recepção e disciplina – a partir dos correspondentes textos constitucionais – do Tratado de Cooperação Amazônica e de outras espécies de acordos internacionais na ordem jurídica interna de cada um dos signatários, mesmo que desde o dia 03 de julho de 1978<sup>87</sup> tenham ocorrido não apenas reformas substanciais, mas a edição mesmo de novos documentos constitucionais no âmbito d’alguns Estados-Partes, como a seguir veremos.

Outrossim, calha destacar que na medida em que os textos constitucionais vão se sucedendo e renovando, principalmente com a edição de novas cartas políticas, também há visível e significativo avanço no trato dos acordos e compromissos internacionais assumidos pelos Estados, deixando transparecer a evolução e importância conferida ao tema, quiçá em razão da contemporaneidade das teses globalizantes.

---

<sup>85</sup> Op. cit., p. 113.

<sup>86</sup> Op. cit., p. 114.

### 2.3.1

#### Recepção e disciplina dos tratados pelo direito boliviano

Ao se pautar pela Constituição promulgada em 02 de fevereiro de 1967, a República Boliviana se destaca entre os signatários do Tratado de Cooperação Amazônica como o Estado que se rege pelas mais antigas e conservadoras normas constitucionais sobre o direito dos tratados, mesmo depois da reforma levada a efeito pela Lei nº 1585, de 12 de agosto de 1994.

Não mais que umas poucas regras tópicas enfrentam o assunto, relegando quase toda a sua conformação aos estudos doutrinários e manifestações jurisprudenciais, descabendo neste esforço descermos às minúcias pontuais.

Assim, em sede eminentemente constitucional, concorrem para a internalização dos tratados no direito boliviano as deliberações dos Poderes Executivo e Legislativo, competindo ao primeiro negociar e concluir os acordos com as nações estrangeiras<sup>88</sup>, restando à Casa das Leis a função de aprová-los ou não<sup>89</sup>.

Consolidada a recepção mediante esse concurso de vontades, e em momento posterior, pode ser acionado o Tribunal Constitucional Boliviano para conhecer e resolver “a constitucionalidade de tratados ou convênios com governos estrangeiros ou organismos internacionais”<sup>90</sup>.

Patrícia Henriques Ribeiro, prendendo-se à literalidade do dispositivo, vislumbra nessa submissão “a primazia da norma constitucional sobre o tratado internacional em caso de conflito”, relevando ainda “o que está expresso no artigo 228 da Carta Boliviana, que considera a Constituição lei suprema do ordenamento jurídico sendo que, em caso de conflito, essa será superior à lei”<sup>91</sup>.

Contudo, e ao ser por nós entrevistado em 02 de dezembro de 2003, esclareceu o Magistrado do Tribunal Agrário Nacional da Bolívia, Doutor Hugo Bejarano Torrejon, que existe uma tendência no Tribunal Constitucional Boliviano de dar aos tratados internacionais de direitos humanos prevalência

<sup>87</sup> Data da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

<sup>88</sup> Art. 96, numeral 2.

<sup>89</sup> Art. 59, numeral 12.

<sup>90</sup> Art. 120, numeral 9.

<sup>91</sup> As relações entre o direito internacional e o direito interno, p. 197.

inclusive sobre a própria ordem constitucional interna, em homenagem ao princípio da boa-fé e à relevância da matéria na sociedade internacional<sup>92</sup>.

E uma quarta e última menção constitucional ao convênio internacional é feita no art. 37, numeral 1, quando autoriza a naturalização automática dos espanhóis e latino-americanos somente a “título de reciprocidade”.

### 2.3.2.

#### Recepção e disciplina dos tratados pelo direito colombiano

No sendeiro da Constituição Brasileira, a Colombiana – sem embargo da densa regulamentação – também peca pela falta de sistematização dos tratados internacionais, restando eles amplamente e esparsamente abordados pelos arts. 35; 44; 53; 93; 96, numeral 1, inciso “c”; 101; 150, numeral 16; 164; 170; 189, numeral 2; 224; 241, numeral 10; e artigo transitório nº 58.

Em território Colombiano, segundo a Constituição Republicana de 1991 – já atualizada pela reforma de 2001 -, compete ao Congresso “aprovar” ou não os tratados que o Governo venha a celebrar com outros Estados ou entidades de direito internacional<sup>93</sup>, sendo da esfera privativa do Presidente da República – na condição de Chefe de Estado – entabular a celebração dos tratados e dos acordos internacionais, submetendo-os à aprovação do respectivo Poder Legislativo<sup>94</sup>.

O procedimento minimamente estabelecido na *Lex Fundamentalis* Colombiana acha-se disposto no art. 224, onde se tem firmado como condição de validade dos tratados a posterior aprovação pelo Congresso, podendo, no entanto o Presidente da República dar aplicação provisória aos compromissos internacionais de natureza econômica e comercial, com a obrigação de prontamente enviá-los à Casa Legislativa para uma eventual aprovação definitiva. Não ocorrendo a respectiva chancela pelo Legislativo, o tratado com a vigência provisória cessará imediatamente os seus efeitos.

Decorre ainda do mesmo Texto Constitucional especial atenção com os tratados e convênios internacionais que “reconhecem os direitos humanos e que proibem sua limitação nos estados de exceção”. Além de terem prioridade de

<sup>92</sup> Entrevista concedida em 02 de dezembro de 2003.

<sup>93</sup> Art. 150, numeral 16.

<sup>94</sup> Art. 189, numeral 2.

tramitação no Congresso<sup>95</sup>, e desde que devidamente aprovados naquela Casa Legislativa, prevalecem na ordem interna e com ascendência sobre a Constituição, na medida em que o art. 93 reza que os direitos e deveres consagrados na *Lex Mater* “se interpretarão de conformidade com os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pela Colômbia”.

Mas parte da doutrina colombiana não se mostra receptiva a esse entendimento, fazendo uma leitura um tanto restritiva dos arts. 93 e 94<sup>96</sup>, conforme informe de George Rodrigo Bandeira Galindo, após extrair lições do artigo publicado por Marco Gerardo Monroy Cabra, *in verbis*:

“A doutrina tem retirado pelos menos três implicações de tais dispositivos. O Estado Colombiano teria o dever de respeitar os direitos humanos também na esfera internacional; o dever de adotar disposições de direito interno para tornar efetivos os direitos e garantias convencionalmente consagrados seria também imposto ao Estado Colombiano; por último, a interpretação dos direitos humanos deveria levar em conta as opiniões da Corte Interamericana e demais tribunais internacionais de direitos humanos”<sup>97</sup>.

Tradicionalmente, e tal como a brasileira, as Constituições Políticas da Colômbia não estipulavam expressamente “qualquer prevalência do tratado sobre seu texto ou sobre as leis infraconstitucionais”, inclinando-se a jurisprudência da Corte Suprema de Justiça para o reconhecimento da primazia dos compromissos internacionais assumidos não apenas sobre as leis nacionais como também sobre a própria Constituição<sup>98</sup>, nos termos do seguinte aresto, firmado sob as bases da Constituição anterior, *litteris*:

*“...el decreto aprobatorio del acuerdo andino, por vicio de formación, pugna con el ordenamiento constitucional.*

*El gobierno no se avino con la Constitución desde el momento en que se abstuvo de someter el pacto andino al estudio indispensable del Congreso, y, en cambio, ejerció una autorización contenida en el artículo 2 de la ley 88 de 1961, que mira al cumplimiento de providencias ejecutivas conducentes al desarrollo del Tratado de Montevideo, facultad que no podía transformarse en competencia para revisar actos internacionales, y aprobarse así mismo un acuerdo celebrado con otros gobiernos. El decreto a que se alude, como todo acto viciado de*

<sup>95</sup> Art. 164.

<sup>96</sup> Trata o dispositivo de prescrever que os direitos e garantias expressos na Constituição Colombiana e nos tratados vigentes não devem ser entendidos como negação de outros que, sendo inerentes à pessoa humana, neles não figurem expressamente.

<sup>97</sup> Tratados internacionais de direitos humanos e constituição brasileira, p. 293.

<sup>98</sup> Saulo José Casali Bahia. *op. cit.*, p. 90.

*inconstitucionalidad, supone violación de la Carta política; pero no demuestra ánimo de trastocar la organización del Estado (...)*

*Ante los signatarios del acuerdo subregional, ante la ALALC y respecto de terceros, en Derechos de Gentes, el Estado colombiano, sin remisión a dudas, ha adquirido derechos y contraído obligaciones; es parte de un convenio internacional, ha empeñado su honor y buena fe, en la medida en que, a virtud del mismo instrumento subregional, lo hicieron Bolivia, Chile, Ecuador y Peru, quienes también ratificaron el instrumento respectivo, sin que sea dable investigar si sus comunicaciones de aprobación se conforman con sus procedimientos constitucionales o legales, de derecho interno. Basta que un gobierno universalmente apto, salvo excepción, para ejecutar el acto de canje de ratificaciones o el depósito de un mensaje expresivo de haberse impartido la aprobación necesaria, así lo cumpla o declare, para que los tratados deban reputarse plenamente válidos e invulnerables, exentos de violación manifiesta de disposiciones enteras desde competencia para cancelarlos. Si el canje o depósito adolece de irregularidades desde al ángulo del derecho interno, tal anomalía no puede ser esgrimida contra el país cuyo gobierno incurrió en error, pues la primicia del Derecho de Gentes, que es base y sustento de la seguridad internacional, no tolera que se inmiscuyan unos Estados en los asuntos internos de los otros, para eludir compromisos amparados por el respeto debido a la ley de las naciones (...)*

*Según esto, por más que el artículo 214 de la Constitución hable, en términos generales, de que la Corte Suprema corresponde decidir definitivamente sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano, como inconstitucionales, si de la aplicación del tenor literal de este precepto se llega a conclusiones que abiertamente hieran otros cánones fundamentales de la Carta, la jurisprudencia y la más sana crítica forense imponen el no darle a aquel precepto mayor alcance que el que debe tener para llenar su fin, que es el de guardar la integridad de la Constitución. En tal virtud, y conforme al artículo 55 del Estatuto, todos los Poderes Públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones. Si de acuerdo con el artículo 120, numeral 20, corresponde al Presidente de la República celebrar con potencias extranjeras tratados y convenios que se someterán a la aprobación Del Congreso; si, según el numeral 22 del artículo 76 de la Carta, corresponde al Poder Legislativo aprobar o desaprobado los tratados que el gobierno celebre con potencias extranjeras; si la misma Constitución no lo ha dado al Poder Judicial ingerencia en la formación de tratados públicos; y, por último, si a la luz de elementales principios no puede admitirse que la valides y eficacia de los pactos internacionales queden sujetas y sobre todo sujetas de modo indefinido, a la decisión de una sola de las altas partes contratantes, es forzoso deducir que la Corte no puede acceder a la demanda promovida contra el tratado de 6 de abril del año en curso, por carecer de facultades para ello”<sup>99</sup>. (Grifei)*

Entrementes, com a promulgação da Magna Carta Colombiana de 1991, suas posteriores alterações e a redação da ao art. 241, numeral 10, passou a Corte Constitucional a “decidir definitivamente sobre a exequibilidade dos tratados

<sup>99</sup> Essa sentença, proferida em 26 de julho de 1971, noticiada nos estudos de Pedro Pablo Camargo e parcialmente reproduzida na obra de Saulo José Casali Bahia, diz respeito ao acordo que instituiu o Grupo Andino e “revela as bases do raciocínio desenvolvido pela Corte para admitir a prevalência do direito internacional sobre o direito interno”. Op. cit., p. 90-91.

internacionais e das leis internas que os aprovem”, em conformidade com o novo Texto Constitucional.

Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, em razão da inteligência dos arts. 224 e 241, numeral 10, concluiu que “a Colômbia foi além da estipulação de condições para a validade dos tratados, adotando um rigoroso sistema de controle específico de constitucionalidade dos mesmos, através da Corte Constitucional”<sup>100</sup>.

Pensamos assim, em razão da nova ordem constitucional e excetuando-se a controvérsia sobre os tratados de direitos humanos<sup>101</sup>, que a corrente jurisprudencial em epígrafe haverá de ser revista, dando agora primazia às normas constitucionais colombianas sobre os termos dos tratados e convênios internacionais devidamente recepcionados.

Nas hipóteses de limites territoriais da Colômbia com os países vizinhos, há uma inversão no poder de celebrar e ratificar: primeiro é o Congresso que aprova para depois o Presidente da República ratificar ou não o correspondente tratado internacional<sup>102</sup>.

Contudo, considerável avanço se verificou no tratamento dispensado aos membros de povos indígenas que compartilham territórios fronteiriços com a Colômbia, pois a eles se reconheceu o direito à nacionalidade colombiana por nascimento (*ius solis*), com aplicação do princípio da reciprocidade e segundo os tratados públicos<sup>103</sup>. Esses últimos também regerão algumas hipóteses de extradição<sup>104</sup>, podendo ainda servir de instrumentos introdutórios de direitos fundamentais não expressos na Constituição e nas leis ordinárias colombianas<sup>105</sup>.

Finalmente, não podem ser objeto de referendo as leis aprovadoras de tratados internacionais<sup>106</sup>, fazendo parte da legislação interna os convênios internacionais do trabalho devidamente ratificados<sup>107</sup>, estando ainda autorizada a ratificação pelo Congresso Nacional dos tratados e convênios já celebrados e

---

<sup>100</sup> O poder de celebrar tratados, p. 278.

<sup>101</sup> Art. 93.

<sup>102</sup> Art. 101.

<sup>103</sup> Art. 96, numeral 1, alínea “c”.

<sup>104</sup> Art. 35.

<sup>105</sup> Art. 44.

<sup>106</sup> Art. 170, última parte.

<sup>107</sup> Art. 53.

aprovados, ao menos, por uma das Câmaras do Congresso da República na ocasião da reforma constitucional ocorrida em 2001<sup>108</sup>.

### 2.3.3.

#### Recepção e disciplina dos tratados pelo direito equatoriano

A Constituição Política da República do Equador, aprovada em 05 de junho de 1998 pela Assembléia Nacional Constituinte, se transformou num atualíssimo texto em face das necessidades de se estabelecer uma nova dinâmica para o direito internacional contemporâneo.

Corajosamente declara não apenas que “o direito internacional é norma de conduta dos Estados”<sup>109</sup>, mas alça o enunciado à condição maior de Princípio Fundamental da República<sup>110</sup>, conferindo aos tratados e convênios capítulo próprio e regulamentação pormenorizada<sup>111</sup>.

Atribui-se ao Presidente da República a missão de cumprir e fazer cumprir os tratados e convênios internacionais<sup>112</sup>, celebrando-os ou ratificando-os mediante prévia aprovação do Congresso Nacional, “quando a Constituição o exija”<sup>113</sup>.

Essa anterior aprovação pelo Poder Legislativo somente será exigida para os tratados e convenções que digam respeito à “matéria territorial ou de limites”; “estabeleçam alianças políticas ou militares”; “comprometam o país em acordos de integração”; “atribuam a um organismo internacional ou supranacional o exercício de competências derivadas da Constituição ou da lei”; “se refiram aos direitos e deveres fundamentais da pessoa e aos direitos coletivos”; e “os que contenham o compromisso de expedir, modificar ou derrogar alguma lei”<sup>114</sup>.

A bem de ver, se a Magna Carta Equatoriana não chegou ao ponto de conferir *status* constitucional aos cânones provenientes de tratados, ao menos os situou “sobre leis e outras normas de menor hierarquia”, uma vez que

<sup>108</sup> Artigo transitório nº 58.

<sup>109</sup> Art. 4º, numeral 3.

<sup>110</sup> Título I.

<sup>111</sup> Capítulo 6.

<sup>112</sup> Art. 171, numeral 1.

<sup>113</sup> Art. 171, numeral 12.

<sup>114</sup> Art. 161.

promulgados no “registro oficial” e desde que façam parte do ordenamento da República<sup>115</sup>.

A disposição do constituinte originário em firmar a supremacia da Constituição Equatoriana foi tão determinante que no art. 272 deixou expresso que ela “prevalece sobre qualquer outra norma legal”. E se não bastasse isso, conferiu ao Tribunal Constitucional a função de “guardião” da Carta Política ao determinar que os tratados ou convênios internacionais, antes mesmo da aprovação pelo Congresso Nacional, passarão necessariamente pelo juízo de conformidade daquela Suprema Corte<sup>116</sup>.

Mas a submissão dos tratados ao Texto Constitucional<sup>117</sup> não lhes retira a enorme força vinculante, porquanto não só prevalecem sobre a legislação ordinária intestina como ainda acabam sendo tutelados por qualquer juiz ou tribunal equatoriano<sup>118</sup>.

Os termos e compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado são a todo tempo – em questões pontuais para os indivíduos – lembrados pelo constituinte de 1998, como sói acontecer em casos específicos de naturalização<sup>119</sup>, garantia dos direitos civis<sup>120</sup> e humanos<sup>121</sup>, asilo político<sup>122</sup> e devido processo legal<sup>123</sup>.

É que naquelas hipóteses, de par com outros requisitos, serão primordialmente observados os tratados e convênios internacionais firmados pelo Equador com outros Estados estrangeiros, restando sobreditos instrumentos infensos à revogação e/ou declaração de invalidade por parte da legislação interna.

Ademais, estabeleceu-se no mesmo Texto Constitucional o rito para aprovação dos tratados e convênios internacionais pelo Congresso, requerendo-se uma única sessão para debates e maioria absoluta dos votos<sup>124</sup>.

<sup>115</sup> Art. 163.

<sup>116</sup> Art. 276, numeral 5, c/c. art. 162, segunda parte.

<sup>117</sup> A hierarquia dos tratados internacionais às normas constitucionais equatorianas é ainda mais evidente quando se nega aprovação aos primeiros nos casos em que se exija uma reforma constitucional (art. 162, terceira parte).

<sup>118</sup> Art. 274.

<sup>119</sup> Art. 8º, numeral 5; e art. 10.

<sup>120</sup> Art. 23, *caput*.

<sup>121</sup> Arts. 17 e 19.

<sup>122</sup> Art. 29.

<sup>123</sup> Art. 24, *caput*.

### 2.3.4.

#### Recepção e disciplina dos tratados pelo direito guianense

A Constituição da República Cooperativista da Guiana, aprovada pelo Ato nº 2, de 20.02.1980, e devidamente atualizada com as reformas ocorridas em 1996, não trata especificamente das relações entre o direito internacional e o direito interno.

Essa omissão, por obra da herança inglesa, fez com que o Supremo Tribunal da Guiana reconhecesse — em virtude dos costumes e da consolidação jurisprudencial — a consagração da adoção global do direito internacional costumeiro pelo *common law*<sup>125</sup>.

Por ter adotado o sistema inglês tipicamente dualista, onde um ato do parlamento ou uma regra do *common law* prevalecem sobre o direito internacional incorporado<sup>126</sup>, a ordem jurídica guianense considera o Tratado de Cooperação Amazônica apenas como lei aprovada pelo Parlamento, em grau de hierarquia semelhante aos outros atos legislativos ordinários.

Respondendo consulta por nós formulada, o Ministério das Relações Exteriores da Guiana esclareceu que após ato do Executivo consentindo com a aceitação dos tratados internacionais, não têm eles aplicação direta no ordenamento interno, até que sejam incorporados pela lei guianense através da legislação pertinente, e desde que obtida a aprovação do Parlamento<sup>127</sup>.

Consta da mesma resposta que a Suprema Corte da Guiana não tem competência para declarar a inconstitucionalidade de um tratado internacional, mas por força do Art 8º da respectiva Constituição, pode torná-lo nulo de pleno direito, confirmando, assim, a tese da falta de supremacia interna dos acordos internacionais firmados em desacordo com a Magna Carta guianense<sup>128</sup>.

### 2.3.5.

#### Recepção e disciplina dos tratados pelo direito peruano

<sup>124</sup> Art. 162, primeira parte.

<sup>125</sup> FRAGA, Mirtô, op. cit., p. 25-26

<sup>126</sup> BAHIA, Saulo José Casali, op. cit., p. 92

<sup>127</sup> É o costume que se converteu na regra "*international law is part of the law of the land*".  
Ministry of Foreign Affairs of Guyana, note 121/04.

<sup>128</sup> Ministry of Foreign Affairs of Guyana, note 121/04.

A Constituição Política do Peru de 1993, atualizada pelas reformas introduzidas pela Lei nº 27.365, de 20 de novembro de 2000, acomodou os tratados internacionais em capítulo exclusivo e dentro do título que trata do Estado e da Nação<sup>129</sup>.

Preservou-se tanto a competência do Presidente da República para “celebrar e ratificar tratados”<sup>130</sup>, como as atribuições do Congresso para aprová-los, desde que de acordo com a própria Constituição<sup>131</sup>, deixando expressamente assentado que em grau de hierarquia haverá de sempre prevalecer a norma fundamental peruana.

Esse Texto Maior primou pela sistematização e aprofundamento no assunto, não permitindo lacunas ou inquietações de ordem interpretativa. Ao passo que deixou expressamente consignado que os tratados celebrados pelo Estado Peruano fazem parte do direito nacional<sup>132</sup>, também criou um mecanismo legislativo que de certa forma esvazia a competência do Presidente da República para acordar determinadas matérias.

Assim, antes mesmo da ratificação pelo Chefe do Executivo, devem ser aprovados pelo Congresso os tratados que versem sobre direitos humanos; soberania, domínio ou integridade do Estado; defesa nacional e obrigações financeiras do Estado<sup>133</sup>.

Na última parte do art. 56 ainda se exige aprovação prévia do Congresso para os tratados que criam, modificam ou suprimem tributos; aos que exigem modificação ou derrogação de alguma lei, bem como para aqueles que requerem medidas legislativas aptas à sua execução.

Entretanto, consta do art. 57 a competência residual do Presidente da República para celebrar, ratificar ou aderir a tratados internacionais sem obediência ao requisito da aprovação prévia do Congresso em casos não contemplados pelo art. 56, sem prejuízo da obrigatoriedade de submeter posteriormente a matéria ao Poder Legislativo.

---

<sup>129</sup> Título II, capítulo II.

<sup>130</sup> Art. 118.

<sup>131</sup> Art. 102, numeral 3.

<sup>132</sup> Art. 55.

<sup>133</sup> Art. 56.

Do suso mencionado art. 57 escoam ainda regras de procedimento e hipóteses de denúncia. “Quando o tratado afete disposições constitucionais” – se lê daquele dispositivo – “deve ser aprovado pelo mesmo procedimento que rege a reforma da constituição, antes de ser ratificado pelo Presidente da República”.

Na hipótese de denúncia dos tratados, permanece a competência do Chefe do Executivo, mas com o encargo de prestar conta do desfazimento ao Congresso. Para aqueles tratados sujeitos à aprovação anterior do Legislativo, a denúncia requer prévia aprovação da mesma Casa das Leis, em homenagem ao princípio do paralelismo das formas.

Os tratados internacionais – desde que devidamente recepcionados pelo Estado Peruano – vigorosamente se consolidam como fonte transformadora e indestrutível no direito interno quando deixam de ser submetidos a referendo popular, *ex vi* da última parte do art. 32 da Constituição daquele país.

A opulenta constitucionalização das regras de recepção e de procedimento colocou o Peru entre os Estados signatários do TCA mais avançados no disciplinamento do tema, merecendo reparos apenas no trato da pena de morte. Enquanto outras nações baniram definitivamente o suplício extremo (ou o restringiram a excepcionalíssimas situações), no Peru é ele admitido “pelo delito à traição à pátria em casos de guerra, e de terrorismo”, nos moldes inclusive do que fora acordado pelo País em sede de tratados<sup>134</sup>.

É de se lamentar que os acordos e convênios internacionais, cada vez mais utilizados para a preservação e inserção de direitos fundamentais nos ordenamentos jurídicos pátrios (e, em alguns casos, tendo hierarquia sobre o próprio Texto Constitucional), acabem se prestando no Estado Peruano para legitimar o tolhimento do maior e mais sagrado bem jurídico do indivíduo.

### 2.3.6.

#### **Recepção e disciplina dos tratados pelo direito surinamês**

A Constituição da República do Suriname acabou promulgada em 30 de outubro de 1987 e, com as reformas de 1992, adotou o sistema da ratificação dos

---

<sup>134</sup> Art. 140.

tratados internacionais por intermédio de lei<sup>135</sup>, desde que devidamente concluídos pelo Presidente<sup>136</sup>.

Esse último, por sua vez, comunicará o ajuste “mais cedo possível à Assembléia Nacional” para fins de aprovação, sob pena de não vigorar o respectivo tratado na ordem jurídica surinamesa<sup>137</sup>. A forma de publicação desse acordo, entretanto, ficará submetido aos termos regulamentares de lei específica<sup>138</sup>.

Conquanto se possa entender como padrão o modo estabelecido na Constituição para a recepção dos tratados, interessante mecanismo de aprovação na Casa Legislativa se operou no art. 104, evitando-se que os documentos internacionais encaminhados pelo Presidente da República lá permaneçam por tempo indeterminado.

Portanto, a teor daquela regra, ocorrerá no âmbito da Assembléia Nacional quer uma “aprovação explícita”, quer uma “aprovação implícita” do tratado internacional encaminhado pelo Chefe do Executivo. “A aprovação explícita”, se lê do citado art. 104, “será dada através de lei. A aprovação implícita será determinada se, dentro de trinta dias depois que acordo foi submetido para aquele propósito à Assembléia Nacional, nenhuma declaração foi feita” pelo desídiioso Legislativo.

Sem empeco disso, também ocupa o Tribunal Constitucional do Suriname posição destacada na validade das leis e/ou atos normativos em face não apenas da própria constituição como “contra acordos aplicáveis e concluídos com outros Estados e com organizações internacionais”<sup>139</sup>.

É de se compreender então que o mesmo Texto Constitucional atribuiu aos tratados internacionais hierarquia superior à normatização ordinária interna, conferindo-lhes *status* de norma constitucional superveniente. Não é de se surpreender que o Suriname, antiga colônia holandesa e mesmo depois da sua independência, resolveu manter a destacada tradição dos países baixos, figurando entre os únicos casos ilustrativos arrolados por Antonio Cassese onde o sistema

<sup>135</sup> Art. 72, alínea “a”.

<sup>136</sup> Art. 103, primeira parte.

<sup>137</sup> Art. 103, segunda parte.

<sup>138</sup> Art. 107.

<sup>139</sup> Art. 144. numeral 2, alínea “a”.

admite “a capacidade de os tratados derogarem inclusive disposição de natureza constitucional”<sup>140</sup>.

### 2.3.7.

#### **Recepção e disciplina dos tratados pelo direito venezuelano**

Destaca-se no corpo da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, fruto do referendo de 15 de dezembro de 1999, o enorme esforço de se promover e favorecer a integração latino-americana e caribenha, na forma de uma comunidade regional de nações.

Nesse diapasão, os poderes políticos da República Venezuelana já estão autorizados a subscrever tratados internacionais que podem inclusive atribuir competência a organismos supranacionais para levar a cabo o pretendido processo de integração, sendo que as aludidas normas serão consideradas parte integrante do ordenamento jurídico venezuelano, de aplicação direta e com preferência à legislação interna<sup>141</sup>.

É da atribuição do Presidente a obrigação de “dirigir as relações exteriores da República e celebrar e ratificar tratados, convênios ou acordos internacionais”<sup>142</sup>, assim como compete à Assembléia Nacional “aprovar por lei os tratados ou convênios internacionais que celebre o Executivo Nacional, salvo exceções expressas” na Constituição<sup>143</sup>.

Com efeito, reside justamente nas anunciadas “exceções” – em profusão no Texto Constitucional – a dificuldade em organizar as idéias e quiçá concatenar as primeiras linhas de um direito dos tratados venezuelano.

Assim, segue que os tratados, convênios ou acordos internacionais que possam comprometer a soberania nacional ou transferir competência a órgãos supranacionais, poderão ser oferecidos a referendo popular por iniciativa do Presidente da República – ouvido o Conselho de Ministros -, pelo voto de dois terços dos integrantes da Assembléia Nacional ou por quinze por cento dos eleitores inscritos nos registros civil e eleitoral do país<sup>144</sup>. Nos demais casos, e

<sup>140</sup> DALLARI, Pedro B. A.. op. cit., p. 23.

<sup>141</sup> Art. 153.

<sup>142</sup> Art. 236, numeral 4.

<sup>143</sup> Art. 187, numeral 18.

<sup>144</sup> Art. 73, última parte.

como regra geral, as leis que aprovaram os tratados internacionais não se submetem a referendo<sup>145</sup>.

Palmilhando ainda os mandamentos da Carta Política Bolivariana, encontra-se uma atuação discreta do Tribunal Supremo de Justiça no processamento dos tratados internacionais na ordem jurídica interna da Venezuela. Compete à sua “Sala Constitucional” apenas verificar, a pedido do Presidente da mesma Corte, do Presidente da República ou da Assembléia Nacional, “a conformidade da Constituição com os tratados internacionais subsritos pela República antes da sua ratificação”<sup>146</sup>. A feição estabelecida é de Órgão deliberativo prévio, mas à disposição somente de três autoridades, cuja decisão veicula todos os demais segmentos do Poder Judiciante.

Aparentemente, na relação entre o Judiciário, Executivo e Legislativo pode transparecer que a decisão desse último Poder seria preponderante para a vigência dos tratados internacionais em território venezuelano, tendo-se em linha de conta que os compromissos firmados pela República devem ser aprovados pela Assembléia Nacional antes de sua ratificação pelo Chefe do Executivo<sup>147</sup>.

Entretanto, urge das entranhas constitucionais – deslocado lá na quarta seção, que trata da formação das leis – o mandamento segundo o qual a oportunidade em que deve ser promulgada lei aprovadora de um tratado, acordo ou convênio internacional, quedará à discricionariedade do Poder Executivo, “de acordo com os usos internacionais e a conveniência da República”<sup>148</sup>.

Dependendo da maneira como se interpretará a regra que exala poderes absolutos ao Presidente da República para, como derradeiro ato, conferir vigência à lei aprovadora de um compromisso internacional, até mesmo os tratados que tenham por objeto a defesa dos direitos humanos estariam seriamente prejudicados, sempre dependentes da promulgação discricionária do Chefe do Poder Executivo, ainda mais considerando que “seu respeito e garantia são obrigatórios para os órgãos do Poder Público”, mas sempre “de conformidade

<sup>145</sup> Art. 74, última parte.

<sup>146</sup> Art. 336, numeral 5.

<sup>147</sup> “...à exceção daqueles mediante os quais se trate de executar ou aperfeiçoar obrigações preexistentes da República, aplicar princípios expressamente reconhecidos por ela, executar atos ordinários nas relações internacionais ou exercer faculdades que a lei atribuía expressamente ao Executivo Nacional” (art. 154, última parte).

<sup>148</sup> Art. 217.

com a Constituição, os tratados sobre direitos humanos subscritos e ratificados pela República e pelas leis que os desenvolvem”<sup>149</sup>.

Interessante notar que na seara dos direitos humanos, desde que transpostos os óbices de subscrição e ratificação dos respectivos tratados, a Venezuela bem caminhou de encontro com a moderna doutrina internacional quando contemplou com o princípio da máxima efetividade aquela categoria de direitos, atribuindo-lhes ainda expressa hierarquia constitucional. Confira-se:

“Art. 236. Os tratados, pactos e convenções relativos a direitos humanos, subscritos e ratificados pela Venezuela, tem hierarquia constitucional e prevalecem na ordem interna, na medida em que contenham normas sobre o gozo e exercício mais favoráveis aos estabelecidos nesta Constituição e nas leis da República, e são de aplicação imediata e direta pelos tribunais e demais órgãos do Poder Público”<sup>150</sup>.

A máxima efetividade encontra-se também autorizada no precedente art. 22, onde se veda a negação a outros direitos inerentes à pessoa humana não expressos, entre outros, nos tratados internacionais firmados pela Venezuela, sendo que a falta de lei regulamentado a matéria não obsta o exercício direto dos mesmos.

Em socorro a essa disposição, tem-se reconhecido no art. 31 o direito de petição do ofendido perante os órgãos internacionais criados para a defesa dos direitos humanos, com o objetivo de solicitar amparo, se comprometendo de outro lado o Estado Venezuelano a adotar - conforme procedimentos estabelecidos na Constituição e nas leis do país - as medidas necessárias para o cumprimento das decisões que porventura venham a ser contra ele proferidas.

Finalmente, não se pode desconsiderar que a Venezuela está autorizada a celebrar tratados internacionais em matéria de nacionalidade, especialmente com os Estados vizinhos<sup>151</sup>, assim como devera inserir em todos os instrumentos uma cláusula pela qual as partes se obrigam a resolver pelas vias pacíficas as controvérsias decorrentes dos acordos formalizados<sup>152</sup>.

<sup>149</sup> É a leitura corrente do art. 19, mas que deve ser conjugada com o poder de ratificar tratados conferido ao Presidente da República pelo art. 236, numeral 4, combinado ainda com a discricionariedade da mesma autoridade estampada no já mencionado art. 217, todos da Constituição da República Bolivariana da Venezuela.

<sup>150</sup> Tradução livre do autor.

<sup>151</sup> Art. 37.

<sup>152</sup> Art. 155.

## 2.4.

### Internalização no direito brasileiro

Abstraindo-se de outras questões onde se pode reclamar um estudo mais aprofundado, importa ao título – na linha das análises anteriores – apenas sucintamente explicar a sistemática constitucional de incorporação dos tratados em nosso ordenamento jurídico, bem como rapidamente conferir o tratamento dado pelos Poderes da República aos acordos internacionais entabulados pelo Brasil<sup>153</sup>.

E o primeiro ato tendente a essa internalização é privativo do Presidente, a quem compete “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”<sup>154</sup>. Respeitante a essa última parte do dispositivo, esclarece Andréa Pacheco Pacífico que não seria exatamente o caso de um “referendo”. Diz ela que “o legislador foi infeliz ao usar tal nomenclatura para definir o papel do Congresso em resolver definitivamente questões de tratados”<sup>155</sup>.

Realmente assiste razão à ilustrada Professora, uma vez que compete exclusivamente ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais”<sup>156</sup>, no mais lídimo sentido de ratificação ou aprovação dos compromissos internacionais negociados e firmados pelo Presidente da República.

Não satisfeita também com a terminologia empregada no inciso I do art. 49, Andréa Pacheco Pacífico critica a missão conferida ao Congresso Nacional para “resolver definitivamente” os tratados, lembrando que esses acordos “constituem um ato complexo, sendo necessário calcar diversos graus até sua finalização”<sup>157</sup>.

Mesmo depois de finalizados e devidamente promulgados pelo Presidente através de decreto publicado no Diário Oficial da União, os tratados internacionais

---

<sup>153</sup> Para um estudo mais abalizado e completo sobre o tema, recomenda-se a clássica obra de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, *O poder de celebrar tratados*.

<sup>154</sup> Art. 84, inciso VIII.

<sup>155</sup> Op. cit., p. 23.

<sup>156</sup> Art. 49, inciso I.

<sup>157</sup> Op. cit., p. 24.

são passíveis ainda de controle judicial quando o Supremo Tribunal Federal pode vir a declarar a sua inconstitucionalidade<sup>158</sup>.

A mesma estrutura do Poder Judiciário que pode negar vigência ao tratado por vício de desconformidade promove de outro lado a sua incondicional defesa, conferindo-lhe força vinculante sobre a legislação ordinária vigente. Corroborando esse aspecto, vem à lume recordar que compete ao Superior Tribunal de Justiça – dentre outras funções – “julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida” contrariar tratados internacionais, “ou negar-lhes vigência”<sup>159</sup>.

Por arrostar posicionamentos oscilantes na jurisprudência da nossa Suprema Corte é que os conflitos existentes entre tratados internacionais e legislação interna serão analisados em tópico específico, a seguir estruturado.

#### 2.4.1.

##### **Conflito entre tratado e lei interna**

Na mesma linha de omissão apresentada por algumas constituições de países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, o Texto Constitucional Brasileiro silencia sobre o posicionamento dos tratados na escala de hierarquia das leis<sup>160</sup>.

A despeito da relevância do tema, o nosso silêncio constitucional ao longo da história teve o condão de suscitar inquietações e controvérsias. Após analisar a “evolução jurídico-constitucional brasileira”, Mariângela Ariosi verificou “uma verdadeira ausência de dispositivos constitucionais acerca de uma definição da norma a ser aplicada em caso de conflito que envolvesse tratados internacionais e leis internas. Não apenas a Constituição Brasileira de 1988 pecou por omissão nesta matéria, mas, como oportunamente fora observado, nunca houve, em nenhum texto constitucional da história das Constituições Brasileiras, qualquer

<sup>158</sup> Art. 102, inciso III, alínea “b”.

<sup>159</sup> Art. 105, inciso III, alínea “a”.

<sup>160</sup> Perceba-se que no art. 59, quando se trata do processo legislativo, não há qualquer menção aos tratados internacionais em grau hierárquico.

orientação acerca de uma direção, seja esta, monista – radical ou moderada -, ou dualista para os conflitos entre tratados e leis internas”<sup>161</sup>.

À míngua dos dispositivos constitucionais esclarecedores é que a jurisprudência brasileira guiou-se pela doutrina e pelos seus próprios precedentes, optando inicialmente pela prevalência do direito internacional para somente depois, a partir de 1977, adotar a primazia do direito nacional como regra de aplicação nas hipóteses de conflito entre tratados e lei interna.

Patrícia Henriques Ribeiro registra que “já em 1905 o Supremo Tribunal Federal dava prevalência aos tratados internacionais. Entendiam seus julgadores que a equiparação absoluta entre lei e o tratado permitia a revogação do tratado por lei ordinária posterior, mas que constituía uma solução simplista ante o caráter convencional do tratado, qualquer que fosse a categoria atribuída às regras de direito internacional. Na verdade, o Supremo Tribunal Federal reconhecia que não se podia deixar de constatar a superioridade hierárquica do tratado em relação à norma interna, como inferência da norma *pacta sunt servanda*”<sup>162</sup>.

Celso de Albuquerque Mello também lembra que no “Brasil existem diversos acórdãos consagrando o primado internacional, como é o caso da União Federal vs. Cia. Rádio Internacional do Brasil (1951), em que o Supremo Tribunal Federal decidiu unanimemente que um tratado revogava as leis anteriores (Apelação Cível nº 9.587). Coelho Rodrigues assinala a existência de um acórdão do STF (1914), no Pedido de Extradicação nº 7, de 1913, em que se declarava estar em vigor e aplicável um tratado, apesar de haver uma lei posterior contrária a ele. Do mesmo sentido deste último, de que um tratado não é revogado por uma lei interna posterior, está o acórdão do STF na Apelação Cível nº 7.872, de 1943, com base no voto de Filadelfo de Azevedo”.<sup>163</sup>

Debalde toda essa histórica construção jurisprudencial, porque o mesmo Supremo Tribunal Federal, no longo julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.004/77 – que se prolongou de 03 de setembro de 1975 até 01 de junho de 1977 – adotou “a tese de que a promulgação de uma norma internacional a nacionaliza, incorporando-se ao sistema brasileiro, daí concluindo que, se ela entrar em desacordo com outros preceitos legislativos ou executivos nacionais, tratar-se-á

---

<sup>161</sup> Op. cit., p. 158.

<sup>162</sup> Op. cit., p. 147-148.

<sup>163</sup> Op. cit., p. 118.

apenas de um conflito de leis no tempo, a ser solucionado segundo os preceitos da Lei de Introdução ao Código Civil: se a norma brasileira for posterior ao compromisso assumido internacionalmente, este se vê revogado, caracterizando-nos, desta forma, como monistas com primazia do direito interno, mesmo tendo nossa Constituição consagrado, em diversos artigos, o comprometimento do Estado brasileiro com a ordem internacional”<sup>164</sup>.

Não reproduzindo o embate teórico que se travou entre os Ministros da Excelsa Corte, a ementa do Recurso Extraordinário nº 80.004/77 se fez publicar da seguinte forma:

“Convenção de Genebra – Lei Uniforme sobre Letras de Câmbio e Notas Promissórias – Aval aposto à Nota Promissória não registrada no prazo legal – Impossibilidade de ser o avalista acionado, mesmo pelas vias ordinárias. Validade do Decreto nº 427, de 22.01.1969.

Embora a Convenção de Genebra que previu uma lei uniforme sobre letras de câmbio e notas promissórias tenha aplicabilidade no direito interno brasileiro, não se sobrepõe ela às leis do País, disso decorrendo a constitucionalidade e conseqüente validade do Decreto-lei nº 427, de 22.01.1969, que instituiu o registro obrigatório da Nota Promissória em Repartição Fazendária, sob pena de nulidade do título.

Sendo o aval um instituto de direito cambiário, inexistente será ele se reconhecida a nulidade do título cambial a que foi aposto.

Recurso extraordinário conhecido e provido”<sup>165</sup>.

Sob essa paradigmática decisão é que vem se pautando o Supremo Tribunal Federal desde então, “pois, em termos práticos, consagrou a fragilidade da regra brasileira de incorporação de tratados na ordem jurídica nacional, a partir da admissibilidade do afastamento da eficácia das regras convencionais internacionais com a mera edição de ato normativo interno”<sup>166</sup>.

Mirtô Fraga afirma “com certeza quase absoluta” – em virtude de tendência observada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.004/77 – “que o Supremo Tribunal Federal não aplicará norma convencional contra dispositivo da Constituição, anterior ou posterior”<sup>167</sup>.

#### 2.4.1.1.

#### Posicionamentos críticos

<sup>164</sup> SILVA, Roberto Luiz. op. cit., p. 130.

<sup>165</sup> RTJ 83/809.

<sup>166</sup> DALLARI, Pedro B. A. op. cit., p. 55.

A guinada promovida pelo Supremo Tribunal Federal na jurisprudência brasileira em razão do julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.004/77 despertou a ira dos internacionalistas<sup>168</sup>, restando entre os mais renomados apenas a posição isolada de Jacob Dolinger para quem, “excetuadas as hipóteses de tratado-contrato, nada havia na jurisprudência brasileira quanto à prevalência de tratados sobre lei promulgada posteriormente, e, portanto, equivocados todos os ilustres autores ... que lamentaram a alegada mudança na posição da Suprema Corte. A posição do STF através dos tempos é de coerência e resume-se em dar o mesmo tratamento a lei e a tratado, sempre prevalecendo o diploma posterior, excepcionados os tratados fiscais e de extradição, que, por sua natureza contratual, exigem denúncia formal para deixarem de ser cumpridos”<sup>169</sup>.

No entanto, entre os inconformismos acentuados, encontra-se a contundente manifestação de Celso D. de Albuquerque Mello, *litteris*:

**“A tendência mais recente no Brasil é a de um verdadeiro retrocesso nesta matéria. No Recurso Extraordinário n. 80.004, decidido em 1977, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que uma lei revoga o tratado anterior. A grande maioria dos votos está fundamentada em autores antigos e dualistas, como é o caso de Triepel. Sustentar que a nossa Constituição é omissa nesta matéria significa apenas que a jurisprudência passa a ter um papel mais relevante, mas não que a jurisprudência possa ignorar a tendência atual do direito nesta matéria adotando uma concepção de soberania que desapareceu em 1919, pelo menos entre os juristas. ... A decisão é das mais funestas, vez que o Supremo Tribunal Federal não viu a consequência do seu acórdão, que poderá influenciar os juízes nos diferentes locais do Brasil. Por outro lado, faltou a ele sensibilidade para o momento atual em que o Brasil intensifica as relações internacionais. Qual o valor de um tratado se um dos contratantes por meio de lei interna pode deixar de aplicá-lo ? Se o Supremo Tribunal Federal considera que as convenções do direito uniforme estão ultrapassadas cabe ao Executivo denunciá-las no procedimento fixado por elas mesmas, mas não ao Supremo Tribunal Federal”<sup>170</sup>. (Grifei)**

Flávia Piovesan acredita “que o entendimento firmado a partir do julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.004 enseja, de fato, um aspecto crítico, que é a sua indiferença às consequências do descumprimento do tratado no

<sup>167</sup> Op. cit., p. 126.

<sup>168</sup> Ponderou George Rodrigo Bandeira Galindo que “se a muitos agradou a decisão, não se pode dizer o mesmo em relação aos internacionalistas. Estes, quando se pronunciaram sobre o julgamento foram quase unânimes no sentido de criticar a decisão”. Op. cit., p. 175.

<sup>169</sup> Direito internacional privado, p. 103.

<sup>170</sup> Op. cit., p. 119.

plano internacional, na medida em que autoriza o Estado-parte a violar dispositivos da ordem internacional – os quais se comprometeu a cumprir de boa-fé”<sup>171</sup>.

Nesse toar, seguem irresignações de alguns outros internacionalistas que se dedicaram com afinco na pesquisa do tema: Valério de Oliveira Mazzuoli (“verdadeiro retrocesso”<sup>172</sup>), Patrícia Henriques Ribeiro (violação à Convenção de Viena<sup>173</sup>), Saulo José Casali Bahia (“derrogada do direito internacional”<sup>174</sup>), Mariângela Ariosi (opção que “não corresponde nem um pouco à realidade internacional”<sup>175</sup>), George Rodrigo Bandeira Galindo (posicionamento “anacrônico”, “impreciso” e “ambíguo”<sup>176</sup>) e Mirtô Fraga (conclusão que “não resulta satisfatória”<sup>177</sup>).

#### 2.4.2.

#### Tratados internacionais dos direitos humanos

Não menos polêmica e complexa é a discussão mais recente que se estabeleceu em torno da interpretação do parágrafo 2º, art. 5º, da atual Constituição Federal, vazado nos seguintes termos:

“Os direitos e garantias expressos nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, **ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte**”. (Grifei)

A controvérsia de cunho hermenêutico prospera tanto em nível doutrinário quanto jurisprudencial, gerando “um conjunto de indagações relacionadas à inteligência do efetivo alcance da citada norma constitucional. Esta estaria apenas consolidando a jurisprudência brasileira sobre o tema, assente no sentido do reconhecimento da integração dos tratados no direito interno? Ou, então, teria como consequência propiciar um tratamento diferenciado às disposições de tratados voltados à promoção dos Direitos Humanos em relação àquelas de

<sup>171</sup> Op. cit., p. 85.

<sup>172</sup> Op. cit., p. 199.

<sup>173</sup> Op. cit., p. 159.

<sup>174</sup> Op. cit., p. 97.

<sup>175</sup> Op. cit., p. 214.

<sup>176</sup> Op. cit., p. 192.

<sup>177</sup> Op. cit., p. 128.

tratados concernentes a outras matérias? A associação dos direitos e garantias previstos em tratados àqueles expressamente arrolados no texto constitucional conferiria para os primeiros o *status* de norma implícita da Constituição Federal?”<sup>178</sup>.

Para Flávia Piovesan não resta dúvida de que “enquanto os demais tratados internacionais têm força hierárquica infraconstitucional, os direitos enunciados em tratados internacionais de proteção dos direitos humanos apresentam natureza de norma constitucional”<sup>179</sup>. E justifica:

“Acredita-se ... que conferir grau hierárquico constitucional aos tratados de direitos humanos, com a observância do princípio da prevalência da norma mais favorável, é interpretação que se situa em absoluta consonância com a ordem constitucional de 1988, bem como com sua racionalidade e principiologia. Trata-se de interpretação que este em harmonia com os valores prestigiados pelo sistema jurídico de 1988, em especial com o valor da dignidade humana – que é valor fundante do sistema constitucional.

Insiste-se, todavia, que a teoria da paridade entre o tratado internacional e a legislação federal não se aplica aos tratados internacionais de direitos humanos, tendo em vista que a Constituição de 1988 assegura a estes a garantia de privilégio hierárquico, atribuindo-lhes natureza de norma constitucional. Este tratamento jurídico diferenciado, conferido pelo art. 5º, parágrafo 2º, da Carta de 1988, justifica-se na medida em que os tratados internacionais de direitos humanos apresentam um caráter especial, distinguindo-se dos tratados internacionais comuns. Enquanto estes buscam o equilíbrio e a reciprocidade de relações entre Estados-Partes, aqueles transcendem os meros compromissos recíprocos entre os Estados pactuantes. Os tratados de direitos humanos objetivam a salvaguarda dos direitos do ser humano e não das prerrogativas dos Estados.

...*omissis*...

Em suma, a hierarquia constitucional dos tratados de proteção dos direitos humanos decorre da previsão constitucional do art. 5º, parágrafo 2º, à luz de uma imposição sistemática e teleológica da Carta, particularmente da prioridade que atribui aos direitos fundamentais e ao princípio da dignidade da pessoa humana. Esta opção do constituinte de 1988 se justifica em face do caráter especial dos tratados de direitos humanos e, no entender de parte da doutrina, da superioridade desses tratados no plano internacional”<sup>180</sup>.

A determinação de Flávia Piovesan se explica por precedentes históricos e políticos, pois remonta aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, quando Antônio Cançado Trindade propôs que os tratados internacionais de

<sup>178</sup> DALLARI, Pedro B. A. op. cit., p. 59.

<sup>179</sup> Op. cit., p. 83.

<sup>180</sup> Op. cit., p. 87-91.

direitos humanos fossem reconhecidos como de índole constitucional, nos mesmos moldes dos direitos e garantias já expressos no corpo da Constituição Federal de 1988. Por ter participado ativamente na elaboração do parágrafo 2º, art. 5º, é que Cançado Trindade teve por mérito revelar:

“Assim, a novidade do art. 5º (2) da Constituição de 1988 consiste no acréscimo, por proposta que avancei, ao elenco dos direitos constitucionalmente consagrados, dos direitos e garantias expressos em tratados internacionais sobre proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é parte”<sup>181</sup>.

Pronunciamento similar ecoou da obra de Pedro B. A. Dallari, a quem parece lógico, “nos marcos de uma hermenêutica clássica, o entendimento de que, se a Constituição distinguiu os tratados de Direitos Humanos, o fez para assegurar-lhes uma condição mais relevante no quadro da hierarquia das normas jurídicas vigentes no Brasil do que aquela reconhecida para o restante das normas convencionais internacionais, sendo plenamente defensável, portanto, a tese da equiparação constitucional dos primeiros”<sup>182</sup>.

As lições alhures, a meu modo de pensar, encontram guarida no inciso II, art. 4º, da atual Magna Carta, tendo-se em linha de conta que a República Federativa do Brasil, “nas suas relações internacionais”, também reger-se-á pelo princípio da “prevalência dos direitos humanos”, com indicativos da supremacia do direito internacional – nessa matéria – sobre o ordenamento jurídico pátrio.

Todavia, há doutrinadores de escol que não conseguem extrair do parágrafo 2º, art. 5º, o alcance dado pelos citados internacionalistas, interpretando-o com menos largueza e não lhe dando a mesma importância. Assim, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o dispositivo em exame significa simplesmente que a Constituição brasileira ao enumerar os direitos fundamentais não pretende ser exaustiva. Por isso, além desses direitos explicitamente reconhecidos, admite existirem outros `decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados’, incluindo também aqueles que derivam de tratados internacionais”<sup>183</sup>.

Celso Ribeiro Bastos é outro constitucionalista que não chega a conferir aos tratados internacionais de direitos humanos o *status* de norma constitucional. Porém, reconhece que a menção do parágrafo 2º, art. 5º, “ao direito internacional

<sup>181</sup> A proteção internacional dos direitos humanos, p. 631.

<sup>182</sup> Op. cit., p. 61.

como fonte possível de direitos e garantias deverá trazer mudanças sensíveis em alguns aspectos do nosso direito. Não será mais possível a sustentação da tese dualista, é dizer, a de que os tratados obrigam particulares, que ficariam na dependência da referida intermediação legislativa. Doravante, será, pois, possível a invocação de tratados e convenções, dos quais o Brasil seja signatário, sem a necessidade de edição pelo Legislativo de ato com força de lei, voltado à outorga de vigência interna aos acordos internacionais”<sup>184</sup>.

Na esteira de expressamente negar que os tratados de direitos humanos tenham força constitucional se colocou Luiz Flávio Gomes, a menos que viessem a reproduzir ou complementar um direito fundamental já estampado no Texto Constitucional<sup>185</sup>.

Se na doutrina sobejam controvérsias, no foro onde se decidirá a questão, ou seja, na seara do Supremo Tribunal Federal, os posicionamentos também se polarizam. Em que pese a discussão já ter começado na Excelsa Corte<sup>186</sup>, os argumentos até agora ventilados não amadureceram, estando a inteligência do parágrafo 2º, art. 5º, ainda pendente de certeza que só em composição plenária se estabelecerá.

Num juízo reconhecidamente precário, na condição de Relator da matéria e quando participou do debate acerca do duplo grau de jurisdição no direito brasileiro e na Convenção Americana de Direitos Humanos, o Ministro Sepúlveda Pertence acabou por aceitar a outorga não de força constitucional, mas de hierarquia supralegal às convenções de direitos humanos. Gizamos:

“... à primeira vista, parificar às leis ordinárias os tratados a que alude o art. 5º, § 2º, da Constituição, seria esvaziar de muito do seu sentido útil a inovação, que, malgrado os termos equívocos do seu enunciado, traduziu uma abertura significativa ao movimento de internacionalização dos direitos humanos.

Ainda sem certezas suficientemente amadurecidas, tendo assim – aproximando-me, creio, da linha desenvolvida no Brasil por Cançado Trindade (...) e pela ilustrada Flávia Piovesan (...) – a aceitar a outorga de força supralegal às convenções de direitos humanos, de modo a dar aplicação direta às suas normas – até, se necessário, contra a lei ordinária – sempre que, sem ferir a Constituição, a

<sup>183</sup> Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 1, p. 87-88.

<sup>184</sup> Comentários à Constituição do Brasil, p. 396.

<sup>185</sup> “A questão da obrigatoriedade dos tratados e convenções no Brasil”, *Revista dos Tribunais*, v. 710, p. 21-31.

<sup>186</sup> Porque as decisões restaram proferidas ou nas Turmas isoladas do Supremo Tribunal Federal, ou monocraticamente, em sede de liminar, como a seguir veremos.

complementem, especificando ou ampliando os direitos e garantias dela constantes”<sup>187</sup>.

Outro membro do Supremo Tribunal Federal, agora o Ministro Carlos Velloso, ainda de forma isolada entre seus pares e por ocasião do voto proferido em 04 de setembro de 1997 no julgamento da medida cautelar na *Ação Direita de Inconstitucionalidade* nº 1.480, quando se discutia a constitucionalidade da Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho, defendeu com clareza a paridade dos tratados internacionais de direitos humanos com a norma constitucional. Veja-se:

“...A inconstitucionalidade material, não custa repetir, não ocorreria, dado que a Convenção nº 158/OIT, na forma do dispostos no § 2º do art. 5º, da CF, incorporou-se à ordem jurídica brasileira de forma autônoma. É dizer, ela contém direitos e garantias, que são direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores de cunho constitucional, na forma do que estabelece o § 2º do art. 5º, da CF”<sup>188</sup>.

Recorda George Rodrigo Bandeira Galindo que no *Recurso Extraordinário* nº 206.482, “quando o Supremo Tribunal Federal novamente deparou com a possibilidade da existência da prisão civil do depositário infiel em virtude da Convenção Americana de Direitos Humanos e do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, o Ministro Carlos Velloso manteve sua original posição de consagrar estatura constitucional aos tratados de Direitos Humanos”<sup>189</sup>, assim como no *Habeas Corpus* nº 76.561/SP, julgado em 27 de maio de 1998, onde foi relator e ficou vencido para o voto do Ministro Nelson Jobim<sup>190</sup>.

Além do Ministro Nelson Jobim, vencedor no *writ* suso mencionado, também o Ministro Maurício Corrêa – na condição de relator – teve a oportunidade de se manifestar sobre a questão no *Habeas Corpus* nº 73.044, mantendo entendimento anterior esposado no *Habeas Corpus* nº 72.131, *in verbis*:

“... não empresto ao art. 7º, item 7, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) o elastério que se pretende dar ao seu conteúdo, a pretexto do § 2º do art. 5º da CF, sobre os direitos e garantias concedidos pelo ordenamento constitucional, a respeito dos compromissos assumidos pelo Brasil em tratado internacional de que seja parte.

<sup>187</sup> RHC nº 79.785-7, j. 29.03.2000, maioria de votos, *InfSTF* n. 187, 2000.

<sup>188</sup> VELLOSO, Carlos. “A Convenção nº 158-OIT”, *Revista LTr*, nº 9, v. 61, p. 1165-1167.

<sup>189</sup> *Op. cit.*, p. 39.

<sup>190</sup> *Diário da Justiça*, 02 de fevereiro de 2001, p. 73.

Elevar à grandeza de ortodoxia essa hermenêutica seria minimizar o próprio conceito da soberania do Estado-povo na elaboração de sua Lei Maior.

Uma norma decorrente de tratado, face à Constituição, pode perfeitamente padecer de vício de inconstitucionalidade e, pois, sujeitar-se ao controle do STF<sup>191</sup>.

No mesmo *Habeas Corpus* nº 73.044, o Ministro Marco Aurélio deixou assentado que não credita força constitucional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, entendendo que ela vige em nosso ordenamento com estatura de legislação ordinária<sup>192</sup>.

E para nos limitarmos aos Membros que ainda integram a Suprema Corte, impende registrar o voto proferido pelo Ministro Celso de Mello em julgamento datado de 02 de setembro de 1999, na posição de relator do *Recurso Extraordinário* nº 252.748 e onde defendeu o *status* meramente legal dos tratados de direitos humanos. Confira-se:

“... Sempre reconhecendo a necessária submissão hierárquico-normativa dos tratados internacionais à ordem jurídica subordinante consubstanciada na Lei Fundamental da República, impõe-se acentuar, neste ponto, que não há como emprestar à cláusula inscrita no art. 5º, § 2º da Carta Política um sentido exegético que condicione, ou que iniba, ou, até mesmo, que virtualmente impossibilite o Congresso Nacional de exercer, em plenitude, as típicas funções institucionais que lhe foram deferidas pelo documento constitucional, especificamente quando este outorga ao Poder Legislativo expressa autorização para disciplinar e instituir a prisão civil relativamente ao depositário infiel”<sup>193</sup>.

Entretanto, a corrente que vem se formando majoritária no Supremo Tribunal Federal pode ser levada a uma súbita revisão se acaso restar aprovada no Congresso Nacional a *Proposta de Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário* tendente a acrescentar um parágrafo 3º no art. 5º, assim redigido:

“Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Como se vê, a controvérsia acerca da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira está longe de se pacificar, vez que ainda passível de desdobramentos tanto no Supremo Tribunal Federal – à

<sup>191</sup> HC nº 73.044, *Revista dos Tribunais*, v. 744, p. 118.

<sup>192</sup> *Ibid*, p. 125.

míngua da manifestação de outros membros - como no âmbito do Legislativo, via poder constituinte reformador.

### 2.4.3.

#### Direitos humanos, meio ambiente e Tratado de Cooperação Amazônica

A discussão trazida à baila no item anterior, e a sua final resolução, será de suma importância para definirmos perante o sistema jurídico nacional a real situação hierárquica e os efeitos que se irradiam não apenas do Tratado de Cooperação Amazônica como de qualquer outra convenção internacional que diga respeito ao meio ambiente.

É que vem se consolidando no cenário internacional, a passos largos e sem perspectiva de volta, entendimento segundo o qual o direito a um meio ambiente sadio seria extensão do direito à vida<sup>194</sup> e principalmente do direito à saúde<sup>195</sup>, cuja envergadura estaria na base dos direitos humanos internacionalmente protegidos.

Aduz Antônio Augusto Cançado Trindade que “o direito à saúde acarreta obrigações *negativas* assim como *positivas*”. E explica:

“Com efeito, o direito à saúde encontra-se ineludivelmente interligado com o próprio direito à vida, e constitui uma pré-condição para o exercício da liberdade. O direito à saúde implica a obrigação *negativa* de não praticar qualquer ato que possa por em risco a saúde de cada um, ligando assim este direito básico ao direito à integridade física e mental e à proibição da tortura e de tratamento cruel, desumano ou degradante (como reconhecido e disposto no Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, artigo 7º; na Convenção Européia de Direitos Humanos, artigo 3º; na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigos 4º e 5º). Mas este dever de abstenção (tão crucial, e.g., no tratamento de detidos e prisioneiros) faz-

<sup>193</sup> *Diário da Justiça*, 30 de setembro de 1999, p. 35.

<sup>194</sup> José Afonso da Silva compreende a qualidade do meio ambiente como um “bem”, um “patrimônio”, um “valor” mesmo, “cuja preservação, recuperação e revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público”, para assegurar primordialmente o “direito fundamental à vida”. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 818.

<sup>195</sup> Guido Fernando Silva Soares percebe essa evolução e diz que “é bastante expressiva a parte da doutrina com semelhante posicionamento, especialmente daqueles autores que se têm destacado como grandes ambientalistas”. Entre eles, cita “o livro da professora WEISS, Edith Brown. *Environmental change and international law: new challenges and dimensions*. Tóquio: United Nations University Press, editado em Hong Kong por Permanent Typesetting and Printing, 1992, os eruditos artigos dos professores Alexandre Kiss (*An introductory note on human right to environment*, p. 199-204), R. S. Pathak (*The human rights system as a conceptual framework for environmental law*, p. 205-43) e A. A. Cançado Trindade, da Universidade de Brasília (*The contribution of international human rights law to environmental protection, with special reference to global environmental change*, p. 244-312). *A proteção internacional do meio ambiente*, p. 173.

se acompanhar da obrigação *positiva* de tomar todas as providências apropriadas para proteger e preservar a saúde humana (inclusive medidas de prevenção de enfermidades).

Tal obrigação positiva (como reconhecido e disposto, e.g., no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 12, e na Carta Social Européia, artigo 11, além de resoluções da OMS e da OIT sobre aspectos específicos), ligando o direito à vida ao direito a um padrão de vida adequado, é reveladora do fato de que o direito à saúde, em sua dimensão própria e ampla, compartilha a natureza de um direito a um tempo individual e social<sup>196</sup>.

Historia o mesmo internacionalista que o “direito à saúde em seu aspecto ‘positivo’ (*supra*) encontrou expressão, no plano global, no artigo 12 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas; esta disposição, ao estabelecer as diretrizes para a implementação do direito à saúde, singularizou, *inter alia* (‘b’), ‘a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio-ambiente’. Desse modo, parecia aberto o caminho para o reconhecimento futuro a um meio ambiente sadio”<sup>197</sup>.

Após enumerar uma série de acordos internacionais firmados e que evidenciam uma inter-relação entre a proteção ambiental e a salvaguarda do direito à saúde, Antônio Augusto Cançado Trindade enxerga naqueles instrumentos “uma identidade de propósito, em esforços conducentes à consagração do direito a um meio ambiente sadio desenvolvido no âmbito tanto da proteção dos direitos humanos quanto da proteção ambiental”<sup>198</sup>.

Interessante notar que esses propósitos, já em meados de 1978 e por ocasião da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, se fizeram expressamente constar pelos Estados signatários no texto aprovado, quer no preâmbulo do documento quando reconhece a necessidade de “manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente”, quer no art. I quando preconiza a “utilização racional dos recursos naturais”.

Mas os pontos de contato mais evidentes entre o meio ambiente e o direito à saúde no bojo do Tratado de Cooperação Amazônica acham-se incrustados na alínea “a” do art. VII, e no art. VIII. No primeiro dispositivo se deliberou “promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações” “a fim de

<sup>196</sup> Direitos humanos e meio-ambiente, p. 83-84.

<sup>197</sup> *Ibid*, p. 84.

<sup>198</sup> *Ibid*, p. 88.

ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios”.

No art. VIII decidiram as partes contratantes “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 epidemias”.

Como veremos no capítulo a seguir, transfigura-se o Tratado de Cooperação Amazônica em mais uma prova documental no sentido de que a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos caminham juntos, num verdadeiro paralelismo de proteção internacional.

Por derradeiro, e vingando a tese da hierarquia constitucional dos tratados de direitos humanos no Brasil, haveremos também de reconhecer a primazia das convenções internacionais sobre o meio ambiente quando aptas à preservação e ao desenvolvimento sustentável, e delas extrair a máxima efetividade, mesmo daquelas que apresentarem conteúdo aparentemente programático.

## 3.

**Tratado de Cooperação Amazônica**

## 3.1.

**Contextualização histórica, geopolítica e ambiental**

Para uma melhor exegese dos termos do Tratado de Cooperação Amazônica, faz-se mister contextualizarmos o acordo sob a ótica histórica, política e social. Todavia, não se pode deixar de primeiro destacar o objeto daquele mesmo tratado, qual seja, a própria região Amazônica, com as suas peculiaridades, importância e conseqüências para o resto da humanidade.

Desta feita, seguem notas estatísticas sobre a hielia, diagnósticos e prognósticos atualizados que bem denotam a relevância daquele portentoso território para o desenvolvimento das relações internacionais na região.

## 3.1.1.

**Magnitude e idiosincrasias amazônicas**

Sandra Maria Marciano não desconhece que “as cifras para extensão da Amazônia variam de acordo com o autor”, mas houve por bem arrolar em sua dissertação as três dimensões que podem ser dadas à Região:

“1. A Amazônia clássica. Corresponde ao Norte do Brasil, sendo formada pelos Estados do Acre, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Amapá. Tem superfície de 3,5 milhões de km<sup>2</sup>.

2. A Amazônia Legal. Decorre da lei n. 1.806, de 1953, quando foi criada a Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA, depois SUDAM), inclui na Amazônia o Estado do Maranhão na sua parte ocidental, a leste do meridiano 44 e ao norte de Goiás e Mato Grosso, acima dos paralelos 13 e 16 de latitude sul. A superfície passa a 5 milhões de km<sup>2</sup>.

3. Pan-Amazônia internacional. Decorrente do Pacto de Cooperação assinado em 1978, por oito países sul-americanos: Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e Bolívia”<sup>199</sup>. (Grifo meu)

Com efeito, e sob qualquer ângulo que se apresente o território Amazônico, os números impressionam pela sua grandeza. Vista a partir do cosmos, explica Bertha K. Becker que “a Amazônia sul-americana corresponde a

1/20 da superfície terrestre, 2/5 da América do Sul, 3/5 do Brasil, contém 1/5 da disponibilidade mundial de água doce e 1/3 das reservas mundiais de florestas latifoliadas<sup>200</sup>, englobando aproximadamente 7,5 milhões de quilômetros quadrados<sup>201</sup>. Excetuando-se a Rússia, o espaço territorial desse todo Amazônico acaba superando em extensão o Continente Europeu.

Inobstante incorporar “o maior complexo fluvial do mundo”, “a maior bacia sedimentar do planeta” e “o maior ecossistema florestal de toda a biosfera”<sup>202</sup>, a Amazônia permanece ocupada por “somente 3,5 milésimos da população mundial”<sup>203</sup>. Em paragens brasileiras, apontou o censo de 2000 “que 70 % dos que habitam a região moram em cidades”, sendo que apenas “4% da população da Amazônia é servida por serviços de esgotamento sanitário (Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental – Cabes/1990)”<sup>204</sup>. E mais: “a cidade de Manaus se coloca como a capital que tem maior proporção de população favelada entre todas as capitais do país; o município de Laranjal do Jari, no Amapá, antigo Beiradão, aparece como o município recordista em proporção de população favelada entre todos os municípios brasileiros (IBGE)”<sup>205</sup>.

Perceba-se que esses últimos números, por si próprios, condenam os grandes projetos implantados na Amazônia, máxime a Zona Franca de Manaus e o Projeto Jari, ambos implantados com o objetivo de levar o desenvolvimento e gerar empregos para a população regional.

Sem embargo dos desacertos oficiais, e segundo Samuel Benchimol, a hiléia abriga “mais de 10% da biota universal (número superior a dois milhões de espécies animais e vegetais)”<sup>206</sup>, donde vem parte do interesse científico da comunidade internacional em razão das prováveis soluções para algumas chagas que ainda assolam a humanidade.

O vasto “mar verde” é também motivo de pesquisa em andamento no Estado de Rondônia para se aquilatar até onde se dá a interação da maior floresta

<sup>199</sup> Tratado de Cooperação Amazônica, p. 55-A.

<sup>200</sup> *Amazônia*, p. 09.

<sup>201</sup> GONÇALVES, Carlos W. Porto. *Amazônia, Amazônias*, p. 17.

<sup>202</sup> BRANCO, Samuel M. *O Desafio Amazônico*, p. 10.

<sup>203</sup> BECKER, Bertha. op. cit., p. 9.

<sup>204</sup> GONÇALVES, Carlos W. Porto. op. cit., p. 112.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>206</sup> *Amazônia*, p. 176.

tropical com a atmosfera do planeta na medida em que avançam na Amazônia, durante a transição do período da seca para o chuvoso, processos desordenados de desmatamentos e de queimadas<sup>207</sup>.

Compete registrar que nos estudos correntes alguns diagnósticos, ainda que inconclusos, se denotaram reveladores, tais como: papel relevante dos rios na emissão de dióxidos de carbono; Amazônia como fonte de calor significativo para o sistema climático global; desmatamentos e queimadas afetando o regime de chuvas, podendo inclusive alterar a atmosfera pela liberação de gases metano, óxido nitroso, gás carbônico e vapor d'água; modelo de previsão meteorológica utilizado no resto do país imprestável para a Amazônia; retirada do gás carbônico da atmosfera por intermédio da absorção feita pela floresta, minimizando o efeito estufa; interferência direta das concentrações urbanas no regime de chuvas e, indiretamente, na capacidade da floresta em absorver; e a superação da tese da floresta como emissora de dióxido de carbono ou equilibrada em relação a esse mesmo gás<sup>208</sup>.

Mas foi do pesquisador titular do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, cientista Carlos A. Nobre, o mais recente e abalizado estudo sobre a floresta Amazônica, mostrando que “evitar o desflorestamento tem um potencial evidente enquanto medida de redução da emissão do carbono”. E se fundamenta na seguinte hipótese:

“Uma redução de 15% a 20% da taxa de desflorestamento da Amazônia brasileira representaria cerca de 3 mil km<sup>2</sup> de floresta protegida e uma redução total da emissão de 30-40 megatoneladas de carbono por ano. Uma área reflorestada de aproximadamente 40 mil – 50 mil km<sup>2</sup> seria necessária para assimilar essa quantidade de carbono (a taxas de crescimento de 6 a 9 t. c/ha por ano), seriam necessárias décadas para implementar projetos de reflorestamento dessa magnitude. Na verdade, é por isso que evitar o desflorestamento pode vir a ser tão ou mais importante do que o reflorestamento e o afloramento como medida para diminuir as emissões de dióxidos de carbono”<sup>209</sup>.

<sup>207</sup> A pesquisa de que se trata, conhecida pela sigla em inglês *LBA* (*The Large Escala Biosphere Atmosphere Experiment in Amazônia* - Experimento de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia) e segundo matéria produzida por Ulisses Capozzoli, é um projeto de cooperação internacional liderado pelo nosso País e que integra aproximadamente cento e cinquenta pessoas, entre brasileiros e estrangeiros de várias nacionalidades. *Scientific American – Brasil*, ano 1, n. 6, novembro de 2002.

<sup>208</sup> CAPOZZOLI, Ulisses. “Floresta ameniza o aquecimento da terra”, *Scientific American – Brasil*, ano 1, n. 6, nov./2002, p. 30-35.

<sup>209</sup> “Amazônia e o carbono atmosférico”, *Scientific American – Brasil*, *ibid.*, p. 38.

espírito que preside as realizações, no plano interno, dos Governos da Revolução, guia-se pelos magnos objetivos nacionais do desenvolvimento e da segurança”<sup>213</sup>.

O binômio segurança/desenvolvimento iniciado na década de 60 e sustentado pelos governos militares para a Amazônica continuava em voga, tendo ainda que lidar com os “óbvios interesses geopolíticos” da região<sup>214</sup> e pela “necessidade urgente e fundamental, ressentida pelos Países signatários”, de por fim n’alguns problemas fronteiriços<sup>215</sup>, máxime aqueles que diziam respeito à navegação fluvial.

Contudo, “a relação de desconfiança envolvendo o Brasil e a maioria dos seus vizinhos da Bacia Amazônica era uma dificuldade concreta para a maior aproximação brasileira com os países do Cone Sul. A divergência ideológica dava-se da parte brasileira com os principais países hispano-americanos da Amazônia, Peru, Colômbia e Venezuela”<sup>216</sup>.

Relata Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos que “em relação ao Peru, percebeu-se durante o governo militar de Velasco Alvarado uma diferença de posição nítida em relação à Brasília. A política externa peruana identificara-se formalmente como não alinhada e firmou posições contrárias às dos Estados Unidos. Outro fato nesta direção foi a construção pelo Brasil da rodovia Transamazônica e, posteriormente, da rodovia Perimetral Norte. Essas rodovias despertavam uma percepção suspeita por parte dos peruanos e de muitos círculos latino-americanos” que só foi desfeita no encontro de Geisel com o novo Presidente Peruano, Morales Bermudez, em 1976, na fronteira Amazônica dos dois países, assinando-se acordos de cooperação que – entre outros - incluíam a criação de uma Comissão Conjunta para estudo da região<sup>217</sup>.

No mesmo ano de 1976 o Governo Brasileiro também se reaproximou da Colômbia na medida em que conseguiu estabelecer “um acordo destinado à prospecção de jazidas de carvão colombianas num consórcio envolvendo as empresas Siderbrás, por parte do Brasil e Ingeominas, da Colômbia”<sup>218</sup>.

<sup>213</sup> O Tratado de Cooperação Amazônica, p. 04-05.

<sup>214</sup> CARRASCO, Juan Pablo. “O Tratado de Cooperação Amazônica”, p. 85.

<sup>215</sup> SOARES, Álvaro Teixeira. “Tratado de Cooperação Amazônica”, p. 190.

<sup>216</sup> PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos. “*Pragmatismo responsável e política de poder*”, p. 113.

<sup>217</sup> Op. cit., p. 113-115.

<sup>218</sup> PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos. op. cit., p. 114.

Agora, quanto à Venezuela, o retrospecto das relações bilaterais talvez era o pior dos países da Bacia Amazônica. É que “após o golpe de 1964, a Venezuela rompeu relações com o Brasil. A doutrina de ‘fronteiras ideológicas’ fazia transparecer àquele país pretensões hegemônicas por parte de Brasília”, que deixaram de existir a partir de 1977 com a visita do Presidente Carlos Andrés Perez ao Brasil, onde “firmou-se o Acordo de Amizade e Cooperação, com a definição de colaboração bilateral nas áreas de comércio, investimentos, intercâmbio técnico e desenvolvimento amazônico”<sup>219</sup>.

Quanto ao demais países, interessava ao Governo Brasileiro aproximar-se da Bolívia em decorrência de um acordo sobre gás e a construção de um gasoduto interligando ambos; com o Equador – e após a descoberta de petróleo na Amazônia Equatoriana – se fazia necessário uma complementação comercial em troca de bens industriais e serviços; e notadamente em relação ao Suriname e à Guiana – por serem “os dois mais novos membros com que o processo de descolonização veio enriquecer a comunidade das nações sul-americanas” – havia um entendimento de intensificação nas relações comerciais, “especialmente no terreno da assistência técnica e do incremento das trocas comerciais, facilitadas por concessões de créditos da CACEX”<sup>220,221</sup>.

Todavia, não foi a motivação meramente comercial que levou ao alinhamento do Tratado de Cooperação Amazônica. De acordo com Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, “o primeiro passo oficial surgiu em 1976, ... com a busca da diplomacia brasileira de uma maior cooperação com os países latino-americanos. Foi feita uma primeira sondagem com este intuito em março de 1977. A reação dos países foi positiva em sua maioria. A atitude mais reservada deu-se por parte da Venezuela, que hesitou consideravelmente e aderiu após perceber o isolamento em que se encontrava manifestando sua oposição”<sup>222</sup>.

Rubens Ricupero, “ao buscar as origens do Tratado Amazônico”, diz que primeiro se descobre “uma tendência universal em favor do tratamento adequado em acordos cooperativos, de certos problemas das bacias hidrográficas e das regiões geográficas mais amplas, de sua influência direta e ponderável”, pois “em todos os tempos, os rios e as áreas de sua influência sempre foram grandes

<sup>219</sup> Ibid, p. 114.

<sup>220</sup> Câmara de Comércio Exterior, então ligada à administração do Banco do Brasil.

<sup>221</sup> RICUPERO, Rubens. op. cit., “O Tratado de Cooperação Amazônica”, p. 179-182.

geradores de cooperação internacional”, tais como as regiões do Reno e do Danúbio, na Europa; a do Baixo Mekong, na Ásia; as do Senegal, Volta e Níger, na África; assim como a Bacia do Prata, na América Latina<sup>223</sup>.

Nasceu assim da “consciência ecológica” a idéia basilar do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>224</sup> - à par do reforço de soberania sobre a região -, havendo no caso do Brasil “uma preocupação, no final da década de 70, com a poluição do Rio Amazonas e dos seus tributários, até porque os da margem esquerda da grande calha nascem em território extranacional”<sup>225</sup>. Esse fato, aliado à “consciência subregional sul-americana” que começava a se acentuar - “especialmente quanto ao fato de que a floresta, em condomínio de oito países, se constituía no maior remanescente contínuo florestal do mundo” -, contribuiu sobremaneira para a formação de um “cenário a justificar a cooperação internacional na região”<sup>226</sup>.

Em abono a essas considerações, Amado Luiz Cervo comenta que esse Acordo Amazônico “foi concebido com finalidade distinta dos tratados que criaram a Alalca, a Aladi ou o Pacto Andino, que visavam estimular o comércio intrazonal ou o mercado comum. Seu principal objetivo consistia em implantar um mecanismo permanente de concertação entre os governos e os setores técnicos dos países amazônicos com vistas à cooperação nas áreas de caráter não econômico”<sup>227</sup>.

Essa linha de entendimento representa o sentir oficial do Brasil por ocasião da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 03 de julho de 1978 e conforme discurso proferido pelo Presidente Ernesto Geisel, *litteris*:

“Aproximar, em todos os níveis, populações e Governos Amazônicos e dar caráter de continuidade a essa aproximação, eis, resumido, o programa que o Tratado de propõe realizar. Cumpridas essas metas, estarão preenchidas as condições para que, em desdobramento natural, se identifiquem projetos e áreas suscetíveis de cooperação.

... *omissis*...

<sup>222</sup> Op. cit., p. 115.

<sup>223</sup> Op. cit., p. 177-178.

<sup>224</sup> SOARES, Álvaro Teixeira. op. cit., p. 12.

<sup>225</sup> VIEIRA, Roberto dos Santos. “Comentário”, p. 133.

<sup>226</sup> Ibid., p. 133-134.

<sup>227</sup> Relações internacionais da América Latina, p. 261.

Num mundo em que advertências responsáveis sensibilizaram para a perigosa redução dos recursos naturais, a Amazônia apresenta-se com opulência de elementos vitais ao desenvolvimento e à própria sobrevivência. Água, energia, terra, trindade básica a que se podem acrescentar a madeira e os minérios, representam os dados brutos que falam eloqüentemente da viabilidade da Amazônia como projeto. E, articulando esses elementos uns aos outros e com o oceano, a mais completa das redes de caminho fluviais.

Aperfeiçoar as condições de navegabilidade, construir portos e armazéns, levar avante estudos hidrológicos e de clima, tais são, pois as primeiras tarefas a propor à colaboração amazônica.

...omissis...

Prioridade, ao menos igual, se deverá conceder ao intercâmbio de experiências em matéria de desenvolvimento regional e à conjugação de esforços na pesquisa científica e tecnológica.

...omissis...

Essa tecnologia, nós é que a teremos de encontrar, pois de nada vale recorrer ao tradicional comodismo, que nos fez, no passado, importadores de tecnologias dispendiosas, nem sempre adequadas às nossas necessidades<sup>228</sup>.

O texto do Tratado de Cooperação Amazônica, a seguir analisado e ao abordar de forma insistente e repetida a questão ecológica – no dizer de Argemiro Procópio – “adianta-se em uma década as preocupações posteriormente transformadas em pressões dos Estados altamente industrializados sobre os países amazônicos”, transformando-se em nível de política externa numa “espécie de embrião de uma consciência ecológica coletiva da parte amazônica da América Latina”<sup>229</sup>.

De certo modo, antecipando-se às crescentes pressões ecológicas dos países desenvolvidos e a fim de garantir a soberania sobre o território Amazônico, o Tratado de Cooperação Amazônica encerra fatores mais políticos do que técnicos ou jurídicos, tendentes para o favorecimento da continuidade da cooperação em razão da necessidade de acordos complementares para a sua eficácia<sup>230</sup>.

### 3.2.

#### Princípios do Tratado de Cooperação Amazônica

<sup>228</sup> Ministério das Relações Exteriores. *Tratado de Cooperação Amazônica*, p. 62-63.

<sup>229</sup> Op. cit., p. 233.

Estrategicamente alinhado entre o contexto histórico/político do Tratado de Cooperação Amazônica e a frieza positiva do seu texto, este item alberga os princípios eleitos como norteadores do Pacto, carreando elementos de esperança que sutilmente escoam das entrelinhas, bem como congregando fundamentos expressos no documento e que vigorosamente o sustentam.

Rubens Ricupero acredita que a cooperação regional instada seja suficiente para firmar as respectivas soberanias nacionais e competências exclusivas para o desenvolvimento e proteção da Amazônia, enumerando “debaixo do arcabouço” do Tratado de Cooperação Amazônica os seus “cinco princípios fundamentais”, *litteris*:

“1º) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia;

2º) a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais e a conseqüente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado;

3º) a cooperação regional como maneira de facilitar a realização desses dois objetivos;

4º) o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica;

5º) a absoluta igualdade entre todos os parceiros”<sup>231</sup>.

Sobredito diplomata insiste em registrar que “uma das marcas da modernidade do Tratado Amazônico é a sensibilidade que seus negociadores revelaram para com uma das principais idéias-força do nosso tempo: o despertar da consciência ecológica e a importância do meio ambiente. Talvez não exista outro tratado regional dessa magnitude que haja atribuído, desde o preâmbulo, igual hierarquia às exigências do desenvolvimento e às da preservação ecológica, e realçado a necessidade de manter entre elas harmonioso equilíbrio”<sup>232</sup>.

Não se pode negar que o pacto de que se trata nasceu sob uma “inspiração ecológica”, e bem avançada para a época, como veremos no quinto capítulo. Mas noutro flanco, e inspirado numa necessidade de “ocupação econômica racional em benefício do povo da região”, o Embaixador Osmar Chohfi encontrou no Tratado de Cooperação Amazônica os seguintes “elementos e propósitos principais”:

<sup>230</sup> PIMENTAS, Fernando Jacques Magalhães. op. cit., p. 90 e 105.

<sup>231</sup> Op. cit., p. 186.

<sup>232</sup> Ibid., p. 188.

- “- A promoção do desenvolvimento regional;
- A distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento;
- O propósito de elevação do nível de vida dos povos da região;
- A preservação do meio ambiente;
- A soberania sobre os recursos naturais, sua conservação e utilização racional;
- A ampla liberdade de navegação dos rios da Bacia;
- A cooperação entre os países membros e a integração sub-regional”<sup>233</sup>.

O Senador Bernardo Cabral, cômico da importância da Região Amazônica e da “necessidade de promoção de seu desenvolvimento econômico e social”, enumerou desse modo os princípios que “inspiraram o Tratado de Cooperação Amazônica”:

- “- a consciência das partes de sua importância em relação ao todo;
- o ânimo em conjugar esforços para o desenvolvimento harmônico da Amazônia;
- o convencimento da utilidade de compartilhar as experiências nacionais;
- a consideração do equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente;
- a consciência da responsabilidade inerente à soberania, em relação ao desenvolvimento socioeconômico e a preservação do meio ambiente e da importância da cooperação para o cumprimento desta responsabilidade;
- a segurança de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhes são comuns contribui para a integração e solidariedade da América Latina;
- a persuasão de que o TCA é o início de um processo de cooperação benéfico para os países e a Amazônia”<sup>234</sup>.

Não desmerecendo o esforço exegético das ilustres autoridades, ousamos afirmar que o Tratado de Cooperação Amazônica se acha escorado unicamente no tripé da soberania, do desenvolvimento sustentável e da cooperação regional que, a bem da verdade, repercute todos os princípios anteriormente enumerados.

No capítulo 6 deste trabalho retomaremos o assunto quando elaborarmos uma leitura crítica desse mesmo tripé que expressa, em nosso entendimento, o verdadeiro “espírito” do Tratado de Cooperação Amazônica. Por ora, ficaremos limitados aos exatos termos do seu texto.

### 3.3.

#### Texto do Tratado de Cooperação Amazônica

<sup>233</sup> Palestra de abertura, *Debate nacional sobre o TCA*, 28/02/02, p. 02.

<sup>234</sup> O Tratado de Cooperação Amazônica..., p. 23-24.

Dado o contexto e a subordinação principiológica em que restou firmado o Tratado de Cooperação Amazônica, convém examinarmos – mesmo que superficialmente – o texto trazido à ribalta pelos oito países signatários. Nessa empreitada, e por amor à melhor disposição das idéias, emprestamos de Adherbal de Meira Mattos a classificação em “aspectos materiais”, “aspectos organizacionais” e “aspectos formais”<sup>235</sup> existentes entre os vinte e oito artigos do Pacto Amazônico como nosso norte de análise<sup>236</sup>.

Sem embargo disso, o mesmo texto aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 69, de 18 de outubro de 1978, e também promulgado pelo Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980, traz substancioso preâmbulo que acabou por formatar um cenário justificador da cooperação internacional na região, referindo-se expressamente “aos esforços comuns de desenvolvimento que deveriam ser perseguidos de forma cooperativa entre os países”, assim como ao “desenvolvimento sustentado” e à “necessidade de integração e solidariedade”<sup>237</sup>.

### 3.3.1.

#### Aspectos materiais

Adherbal de Meira Mattos chama de “aspectos materiais aos assuntos (matérias) constantes do Tratado, do seu art. I ao art. XIX”, chegando a examinar pormenorizadamente os seguintes pontos: “Território e Recursos Naturais (arts. I, II e IV); Rios: Recursos Hídricos, Transportes e Comunicações (arts. III, V, VI e X); Pesquisa e Equilíbrio Ecológico (arts. VII e IX); Saúde (art. VIII); Recursos Humanos e Naturais: Ação Conjunta e Ação Isolada (arts. XI, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX); Comércio a Varejo (art. XII); Turismo e Conservação de Riquezas Etnológicas e Arqueológicas (arts. XIII e XIV)”<sup>238</sup>.

Como anteriormente registrado, não se pretende aqui o mesmo grau de aprofundamento nas matérias eleitas, mas por ora destacar algumas questões ventiladas no texto e que merecem – a nosso ver – breves reflexões, até porque o

<sup>235</sup> *Pacto Amazônico*, p. 16, 32 e 35.

<sup>236</sup> O Embaixador Rubens Ricupero, ao perpassar pelo texto do Tratado de Cooperação Amazônica, preferiu dividir os artigos em “aspectos normativos” e “aspectos institucionais”, sem descurar, entretantes, da mesma metodologia empregada por Meira Mattos. *Op. cit.*, p. 185 e 189.

<sup>237</sup> VIEIRA, Roberto dos Santos. “*Comentário*”, p. 134.

<sup>238</sup> *Op. cit.*, p. 16.

inteiro teor do Tratado de Cooperação Amazônica acha-se anexado ao presente estudo.

### 3.3.1.1.

#### **Território Amazônico**

No art. I do Tratado de Cooperação Amazônica se estabeleceu que as partes contratantes irão envidar “esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos”.

Para enfrentamento do problema, Bertha Becker entende necessário saber – e já questiona – qual seria a área abrangida pelo Tratado de Cooperação Amazônica<sup>239</sup>. E isso, no corpo do documento, não está definitivamente resolvido, haja vista que na semântica do art. II o Tratado não apenas se “aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica” como também “em qualquer território de uma Parte Contratante que pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma”. Dessa disposição há que se extraírem duas vertentes de limitação, uma de ordem externa e outra de âmbito interno e exclusivo dos países signatários.

Externamente, e no falar de Meira Mattos, “o território amazônico tanto compreende a Bacia Amazônica como regiões que, embora fora da Bacia, têm caracteres amazônicos. Este último é o caso das Repúblicas da Guiana e do Suriname, que foram incluídas no Pacto pelo critério de contigüidade geográfica e similitude ecológica”<sup>240</sup>.

Internamente, a definição do que venha a ser abrangido ou não pelo Tratado de Cooperação Amazônica ficará a cargo de cada uma das Partes Contratantes, respeitadas as características enumeradas pelo art. II. Calha então questionar, no caso brasileiro, qual seria a nossa porção territorial oferecida para a jurisdição do Tratado de Cooperação Amazônica: - Amazônia Clássica ou Amazônia Legal, conforme definição de Sandra Maria Marciano, apresentada no item 3.1.1..

<sup>239</sup> Debate nacional sobre o TCA, 28/02/02, p. 08.

<sup>240</sup> Adherbal de Meira Mattos também observa que a “Guiana Francesa não assinou o Pacto porque não é um Estado-Nação e sim um mero Departamento Francês ultramarino. E nem poderá fazê-lo se de futuro tornar-se um Estado independente, a não ser que o Pacto seja revisto e alterado”. Op. cit., p. 17.

Conquanto não se tenha oficialmente definido o território Amazônico Brasileiro compreendido pelo Pacto em testilha, penso que a Amazônia Legal pátria esteja perfeitamente alinhada com a última parte do art. II, assim como juridicamente apta a receber dos órgãos oficiais tratamento equânime para fins de políticas desenvolvimentistas e econômicas destinadas para a Região Amazônica, no que diz respeito exclusivamente à porção brasileira.

### 3.3.1.2.

#### Recursos hídricos

Os elementos geográficos preponderantes para a feitura do Tratado de Cooperação Amazônica foram, sem dúvida alguma, os recursos hídricos da região, tão necessários ao transporte de pessoas e de bens, importantíssimos ainda como redes naturais de comunicação entre os mais diversos povoados com o Oceano Atlântico.

O Pacto veio para consolidar uma situação de fato pré-existente na bacia hidrográfica Amazônica, qual seja, o uso indiscriminado dos rios para atividades comerciais e intercâmbio transfronteiriço entre os nacionais dos países signatários, tendo historicamente o Brasil um perfeito entendimento com os seus vizinhos no que diz respeito à navegação da região<sup>241</sup>.

Reconhecendo mais essa particularidade da Amazônia, o Tratado destinou boa parte da sua regulamentação para priorizar “a mais ampla liberdade de navegação comercial” (art. III); a “utilização racional dos recursos hídricos” (art. V); o “melhoramento e habilitação” das “vias navegáveis” (art. VI) e a criação de “uma infra-estrutura física adequada” para “transporte e comunicações” (art. X).

A ênfase nos rios se justifica em razão da sua multiplicidade de funções no processo de desenvolvimento econômico e social da região. Obtempera Anita Rocha Alves dos Santos Ferreira que a relevância dos recursos hídricos também repercute no processo de ocupação da Amazônia, pois “estabelece um elo de ligação com o movimento migratório”, onde “as populações ribeirinhas seguem o ritmo das águas”, transformando-se ainda na sua principal fonte de alimentação<sup>242</sup>.

<sup>241</sup> MATTOS, Adherbal de Meira. op. cit., p. 22.

<sup>242</sup> A política de recursos hídricos, p. 37.

Portanto, ressaltando inequívoco da vivência prática que a importância dos rios para o ciclo da vida humana na Amazônia supera em muito a necessidade sentida, *verba gratia*, por um brasileiro do sul do país.

### 3.3.1.3.

#### Pesquisa

A promoção da pesquisa científica, denunciada por Adherbal de Meira Mattos, “é um dos pontos fundamentais do Tratado”, sendo “um meio para um fim, a manutenção do equilíbrio ecológico da região, através do planejamento e aproveitamento e preservação nacionais, da flora e fauna da Amazônia”<sup>243</sup>.

O intercâmbio dessas informações e modos de cooperação encontra-se disposto nos arts. VII e IX, permitindo-se no parágrafo segundo desse último artigo “a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos”.

Nessa quadra de oportunidade foi que surgiu a Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ), criada em 18 de setembro de 1987, na cidade de Belém do Pará, com personalidade jurídica de uma sociedade civil, sem fins lucrativos, de caráter acadêmico e científico-tecnológico<sup>244</sup>.

Compreendendo instituições universitárias e de pesquisa sediadas nos países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>245</sup>, a UNAMAZ se dedica a “promover o conhecimento recíproco entre as instituições-membro e identificar as necessidades, potencialidades e possibilidades comuns”, assim como aborda “os problemas regionais comuns” e promove “a busca de soluções comuns, através da informação, da comunicação e da cooperação sistemáticas”<sup>246</sup>.

Parece indene de contestação que a UNAMAZ teve o condão de se transformar no principal foro regional de debates e estudos integrados da Amazônia, destacando-se como o “produto” mais eficaz e notório do Tratado de Cooperação Amazônica na área acadêmica. É que existe uma certa dificuldade de cooperação científica entre os países amazônicos, estando o Brasil num estágio

<sup>243</sup> Op. cit., p. 26.

<sup>244</sup> Estatuto da UNAMAZ, art. 1º.

<sup>245</sup> Estatuto da UNAMAZ, art. 1º, parágrafo segundo.

<sup>246</sup> Estatuto da UNAMAZ, art. 16.

mais avançado, a ponto de Carlos Nobre reconhecer que é um “desafio enorme” “envolver as comunidades Amazônicas dos outros países”<sup>247</sup>.

Tais observações, a toda evidência, só corroboram a necessidade de se intensificar as atividades da UNAMAZ como instituição legítima e vocacionada à promoção de pesquisas na região para, quiçá em pouco espaço de tempo, termos num mesmo patamar científico todos os oito países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica.

#### 3.3.1.4.

#### Desenvolvimento

A disposição das Partes Contratantes em promover o “desenvolvimento” da Amazônia é tamanha que o predicado se encontra disperso por todo o texto do Tratado de Cooperação Amazônica, quer no preâmbulo sob os adjetivos de “harmônico”, “regional”, “integral” e “socioeconômico”; quer expressamente nos artigos I, V, IX, XI, XII e XVII.

Nesse desiderato, os países signatários acordaram realizar esforços e ações conjuntas para o desenvolvimento econômico e social<sup>248</sup>, através de um “intercâmbio permanente”<sup>249</sup>, sem prejuízo dos “projetos e empreendimentos que executem em seus respectivos territórios”<sup>250</sup>, o que não significa qualquer limitação às partes para celebrarem “acordos bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou genéricos, desde que não sejam contrários à consecução dos objetivos comuns de cooperação na Amazônia”<sup>251</sup>.

Desenvolvimento e cooperação parecem ser as palavras de ordem do Tratado de Cooperação Amazônica a fim de concretizar “projetos de interesse comum”<sup>252</sup>, merecendo especial atenção dos signatários as “iniciativas apresentadas por países de menor desenvolvimento que impliquem esforços e ações conjuntas das partes”<sup>253</sup>.

<sup>247</sup> Debate nacional sobre o TCA, 28/02/02, p. 42.

<sup>248</sup> Artigos I, IX e XI.

<sup>249</sup> Artigo XV.

<sup>250</sup> Artigo XVI.

<sup>251</sup> Artigo XVIII.

<sup>252</sup> Artigo XVII, *caput*.

<sup>253</sup> Artigo XVII, parágrafo único.

Em que pese ter nascido sob a inspiração de uma “consciência ecológica”<sup>254</sup>, o texto se vê inegavelmente marcado por uma preocupação muito mais desenvolvimentista – de cunho ocupacional, exploratório e econômico<sup>255</sup> – do que propriamente preservatório do meio ambiente.

O tema central da dicotomia “desenvolvimento/meio ambiente” voltará à baila em nosso trabalho, quando examinarmos os elementos de equilíbrio entre crescimento econômico e preservação ambiental<sup>256</sup>, bem como o conceito de desenvolvimento sustentável em delineamento no Tratado de Cooperação Amazônica<sup>257</sup>.

### 3.3.2.

#### Aspectos organizacionais

Na avaliação de Rubens Ricupero, “leveza e flexibilidade” são as características da estrutura consagrada pelo Tratado de Cooperação Amazônica, pois “tanto na elaboração da proposta original como durante a fase negociadora, houve preocupação geral de evitar a criação de um novo organismo internacional que viesse a aumentar a burocracia já existente no domínio da integração e da cooperação latino-americanas”<sup>258</sup>.

De estrutura bastante enxuta, o Pacto Amazônico conta com apenas dois órgãos centrais, a saber, Reunião dos Ministros das Relações Exteriores<sup>259</sup> e Conselho de Cooperação Amazônica<sup>260</sup>, circundados por uma Secretaria<sup>261</sup>, por Comissões Nacionais Permanentes<sup>262</sup> e pelas Comissões Especiais<sup>263</sup>, como será detalhado a seguir e findando com a respectiva movimentação, a ser demonstrada na tabela constante no item 3.4.2..

<sup>254</sup> Vide item 3.1.3.

<sup>255</sup> Exemplos desse caráter são as disposições para incremento do comércio e do turismo na região, conforme artigos XII e XIII. Ademais, o Embaixador Álvaro Teixeira Soares, contemporâneo à assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, profetizou que a ação prática do referido Pacto seria mesmo a dinamização do intercâmbio comercial na região, para o que designou de “virtualidades amazônicas” o potencial de colonização e de exploração econômica. Op. cit., p. 07.

<sup>256</sup> Consta do sub-item 6.1.1.5..

<sup>257</sup> Consta do sub-item 6.1.1.6..

<sup>258</sup> Op. cit., p. 189.

<sup>259</sup> Artigo XX.

<sup>260</sup> Artigo XXI.

<sup>261</sup> Artigo XXII.

<sup>262</sup> Artigo XXIII.

### 3.3.2.1.

#### Reunião dos Ministros das Relações Exteriores

A reunião de que se trata é um “órgão de natureza política e com capacidade de decisão”<sup>264</sup>, *ex vi* do art. XX. Nela se fixará “as diretrizes básicas da política comum”, se apreciará e avaliará “o andamento geral do processo de cooperação amazônica” e se adotará “decisões tendentes à realização dos fins propostos” no Tratado de Cooperação Amazônica.

As mesmas reuniões ocorrerão cada vez que os Contratantes “julgarem conveniente ou oportuno”, por iniciativa de qualquer das partes e desde que “conte com o apoio de pelo menos quatro Estados-Membros”<sup>265</sup>.

Havia ficado também acordado que a primeira Reunião de Ministros das Relações Exteriores se daria “dentro dos dois anos seguintes à data de entrada em vigor” do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>266</sup>. Ocorre que a vontade geral de dar imediata implementação ao Pacto abreviou consideravelmente esse prazo. Recorda Rubens Ricupero que “menos de três meses após o início da vigência”<sup>267</sup>, realizava-se, nos dias 23 e 24 de outubro de 1980, a Primeira Reunião de Chanceleres em Belém do Pará, desaguadouro do Amazonas no Atlântico e principal centro demográfico e econômico da Amazônia<sup>268</sup>.

### 3.3.2.2.

#### Conselho de Cooperação Amazônica

Reza o art. XXI que representantes diplomáticos de alto nível das Partes Contratantes reunir-se-ão, anualmente, integrando o Conselho de Cooperação Amazônica, com as seguintes atribuições:

“I – Velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado.

<sup>263</sup> Artigo XXIV.

<sup>264</sup> MATTOS, Adherbal de Meira. *op. cit.*, p. 33.

<sup>265</sup> Artigo XX, parágrafo primeiro.

<sup>266</sup> Artigo XX, parágrafo segundo.

<sup>267</sup> O Tratado de Cooperação Amazônica entrou em vigor em 03 de agosto de 1980, um mês após o depósito do último instrumento de ratificação, qual seja, o da Venezuela.

<sup>268</sup> *Op. cit.*, p. 190-191.

II – Velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores.

III – Recomendar às partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente.

IV – Considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as partes e adotar decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for o caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes.

V- Avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral.

VI – Adotar as normas para o seu funcionamento”.

Sem embargo das ordinárias, o mesmo Conselho poderá realizar reuniões extraordinárias, “por iniciativa de quaisquer das Partes Contratantes” e “com o apoio da maioria das demais”<sup>269</sup>. A Primeira Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica se deu em Lima, no Peru, em 1983, ficando fixada a sede do Colegiado pelo “critério de rodízio, por ordem alfabética, entre as Partes Contratantes”<sup>270</sup>.

D’outro modo, percebeu Adherbal de Meira Mattos que há uma “estreita vinculação do Conselho com a Reunião de Ministros. Esta planeja e aquele efetiva medidas comuns ao Tratado. Perfazem os dois, desta forma, uma espécie de Poder Executivo dentro do Pacto, em termos de política comum”<sup>271</sup>.

### 3.3.2.3.

#### Secretaria

Na redação originária do art. XXII constava que as funções de Secretaria seriam exercidas, *pro tempore*, “pela Parte Contratante em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica”.

Rubens Ricupero revelou que a Secretaria itinerante surgiu para evitar a criação “de mais um organismo, com aumento de burocracia e gastos”. Entretanto, colocou em dúvida a operacionalidade desse sistema, dizendo que “só o tempo e a experiência dirão se não será indispensável, como pensam alguns analistas, criar-se algum tipo de estrutura permanente que assegure um mínimo de eficiência e rapidez na coordenação das partes”<sup>272</sup>.

<sup>269</sup> Artigo XXI, parágrafo primeiro.

<sup>270</sup> Artigo XXI, parágrafo segundo.

<sup>271</sup> Op. cit., p. 34.

<sup>272</sup> Op. cit., p. 190.

Realmente o rodízio inicial não se mostrou satisfatório na sua funcionalidade, deliberando os países signatários – na reunião de Ministros das Relações Exteriores ocorrida em 14 de dezembro de 1998, em Caracas, na Venezuela – em dar nova redação ao art. XXII do Tratado de Cooperação Amazônica para criar uma Secretaria Permanente, “com sede em Brasília, encarregada de implementar os objetivos previstos no Pacto em conformidade com as resoluções emanadas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica”<sup>273</sup>, que passou a funcionar a partir de agosto de 2002, com a entrada em vigor do Protocolo de emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica firmado em 14 de dezembro de 1988<sup>274</sup>.

#### 3.3.2.4.

#### Comissões Nacionais Permanentes

Estará a cargo das partes Contratantes, nos limites dos seus respectivos territórios, criar Comissões Nacionais Permanentes que ficarão encarregadas da aplicação das disposições do Tratado de Cooperação Amazônica no âmbito interno, “assim como da execução das decisões adotadas pelas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhes sejam atribuídas por cada Estado”<sup>275</sup>.

Especificamente ao caso do Brasil, sobredita Comissão restou criada por decreto assinado pelo Presidente da República em 08 de novembro de 2002, integrada por um representante de cada Ministério e órgão a seguir indicados:

- I – das Relações Exteriores;
- II – do Meio Ambiente;
- III - do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV – da Ciência e Tecnologia;
- V – da Justiça;
- VI – da Saúde;
- VII – do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- VIII – da Educação;
- IX – do Esporte e Turismo;
- X – dos Transportes;
- XI – das Comunicações;

<sup>273</sup> Essas informações constam da *home-page* do TCA: [www.tratadoamazonico.org.](http://www.tratadoamazonico.org.), acessada em 19 de janeiro de 2004.

<sup>274</sup> Mencionado Protocolo, sua vigência e conteúdo, restarão melhor explorados no item 3.4.3..

<sup>275</sup> Artigo XXIII.

XII – da Defesa; e  
XIII – Casa Civil da Presidência da República<sup>276</sup>.

Malgrado a obrigatoriedade de reunir-se ordinariamente quatro vezes por ano<sup>277</sup>, a Comissão Nacional Permanente antes constituída chegou a se reunir em 2003 por duas ocasiões a fim de discutir e aprovar os termos do seu regimento interno.

### 3.3.2.5.

#### Comissões Especiais

As Partes Contratantes deliberaram ainda que, havendo necessidade, “poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins” do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>278</sup>. Nesse toar, até agora foram constituídas as seguintes comissões especiais:

- *Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônia* (CECTA): criada durante a III Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, em Brasília, no mês de março de 1988.
- *Comissão Especial de Saúde da Amazônia* (CESAM): criada durante a III Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, em Brasília, no mês de março de 1988.
- *Comissão Especial de Meio Ambiente da Amazônia* (CEMAA): criada durante a III Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Quito, no Peru, em março de 1989.
- *Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia* (CEAIA): criada durante a III Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Quito, no Peru, em março de 1989.
- *Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações da Amazônia* (CETICAM): criada durante a IV Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, em Bogotá, na Colômbia, em maio de 1990.

<sup>276</sup> D.O.U. de 11 de novembro de 2002, seção I, p. 10.

<sup>277</sup> Regimento interno da Comissão Nacional Permanente do TCA, art. 4º.

<sup>278</sup> Artigo XXIV.

- *Comissão Especial de Turismo da Amazônia* (CETURA): criada durante a IV Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, em Bogotá, na Colômbia, em maio de 1990.

- *Comissão Especial de Educação da Amazônia* (CEEDA): criada durante a V Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Lima, no Peru, em dezembro de 1995<sup>279</sup>.

Na formulação e implementação dos programas e projetos das Comissões Especiais acima mencionadas, os signatários contam com o apoio de organismos internacionais e regionais de cooperação técnica e financeira, como a Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

### 3.3.3.

#### **Aspectos formais**

Denominados ainda de adjetivos ou processuais<sup>280</sup>, no sentido amplo do termo e dispostos entre os arts. XXV a XXVIII, os aspectos formais se resumem às previsibilidades de veto, reservas, declarações interpretativas, duração, adesão, depósito, entrada em vigor, denúncia e idiomas, como detalhado nos seguintes sub-itens.

#### 3.3.3.1.

#### **Veto, reservas e declarações interpretativas**

Na literalidade do art. XXV, as decisões emanadas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica haverá sempre de ser unânimes, dando azo dessa feita à possibilidade de veto por parte de algum Estado-Parte. Todavia, e no que diz respeito às deliberações das Comissões Especiais, se requer unanimidade apenas dos países participantes, não tendo direito a voto aquele Contratante que não contribuiu diretamente para os estudos e/ou pesquisas desenvolvidas especificamente na respectiva comissão.

<sup>279</sup> Informações obtidas na *home-page* do TCA: [www.tratadoamazonico.org](http://www.tratadoamazonico.org).

<sup>280</sup> MATTOS, Adherbal de Meira. op. cit., p. 35.

Raciocina Adherbal de Meira Mattos que “o voto unânime exigido pelo art. XXV do Pacto é uma garantia de respeito aos princípios de soberania, igualdade jurídica, autodeterminação e de não-intervenção”<sup>281</sup>.

Ressai do dispositivo seguinte que as Partes Contratantes houveram por bem acordar que o Tratado de Cooperação Amazônica “não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas”<sup>282</sup>. Isso quer dizer que os signatários deverão firmar o Pacto – como de fato fizeram – sem nenhuma restrição ao cumprimento das cláusulas subscritas, acatando-o na sua integralidade, sem reserva de aplicação a qualquer dos artigos anteriormente entabulados.

Noutro extremo, tem-se também vedada às Partes a hipótese de declaração interpretativa, que “tem lugar quando um Estado Contratante, ao assinar, interpreta determinadas cláusulas do tratado, a seu modo, através de declarações unilaterais”<sup>283</sup>.

Compreendeu Meira Mattos que o Pacto Amazônico, com essas proibições, “visa maior objetividade e realismo das Partes Contratantes quanto aos problemas ou temas relacionados com os fins do próprio tratado”<sup>284</sup>.

### 3.3.3.2.

#### Duração e adesão

Preceitua o art. XXVIII que o Tratado de Cooperação Amazônica “terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões”. Relativamente à longevidade, e tal qual como acontece com as leis nacionais, os tratados invariavelmente se propõem a disciplinar relações futuras, com o estigma da segurança jurídica e da perenidade, sob pena de se conceber um acordo fragilizado e com dúvidas acerca da sua sustentabilidade política, ainda mais quando se trata do destino da Bacia Amazônica. Nesse aspecto, nada há para reparar.

Quanto à impossibilidade de adesões, talvez teremos que enfrentar uma questão futura no que respeita à extensão territorial sob jurisdição do Tratado de Cooperação Amazônica, como já mencionado no item 3.2.1.1. e suas correspondentes notas. É que a Guiana Francesa não poderá jamais aderir ao

<sup>281</sup> Op. cit., p. 36.

<sup>282</sup> Artigo XXVI.

<sup>283</sup> MATTOS, Adherbal de Meira. op. cit., p. 37.

Tratado de Cooperação Amazônica – de acordo com o atual texto -, “mesmo se vier a se descolonizar e a se constituir em um autêntico Estado”<sup>285</sup>.

### 3.3.3.3.

#### Ratificação, depósito e entrada em vigor

Essas matérias se vêm disciplinadas no art. XXVIII, dispondo o *caput* que o “Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil”. Sugere Meira Mattos que “essa parte final é uma homenagem a nosso país, de quem partiu a idéia de efetivar o Tratado de Cooperação Amazônica”<sup>286</sup>.

Considerando então que a ratificação da Venezuela ocorreu somente em julho de 1980, tendo sido ela o último país a ratificar o Pacto<sup>287</sup>, o Tratado de Cooperação Amazônica desencadeou vigência a partir de agosto de 1980, nos exatos termos do parágrafo primeiro do art. XXVIII.

#### 3.3.3.4. Denúncia e idiomas

A denúncia<sup>288</sup> do Tratado de Cooperação Amazônica por qualquer dos signatários está assegurada no parágrafo segundo do art. XXVIII, mas desde que comunicada às demais partes “pelo menos noventa dias antes da entrega formal do instrumento de denúncia ao Governo da República Federativa do Brasil”, ficando os efeitos cessados para o denunciante a partir do primeiro ano da respectiva formalização.

Em respeito à isonomia dos Contratantes, estabeleceu-se finalmente no parágrafo terceiro do art. XXVIII que o Tratado de Cooperação Amazônica “será

<sup>284</sup> Op. cit., p. 37.

<sup>285</sup> MATTOS, Adherbal de Meira. op. cit., p. 37

<sup>286</sup> Op. cit., p. 38.

<sup>287</sup> MATTOS, Adherbal de Meira. op. cit., p. 39.

<sup>288</sup> “Denúncia” é um instituto típico de direito internacional público usado para cessar os efeitos dos tratados internacionais entre os respectivos signatários. Desse modo, Celso D. de Albuquerque Mello define denuncia como sendo “o ato pelo qual uma das partes contratantes comunica à outra ou outras partes a sua intenção de dar por findo esse tratado ou de se retirar do mesmo”. Op. cit., p. 247.

redigido nos idiomas português, espanhol, holandês e inglês”, contemplando assim todas as línguas dos Estados-Membros.

### 3.4.

#### **Evolução do Tratado de Cooperação Amazônica**

Não se pode negar que o Tratado de Cooperação Amazônica operou significativa aproximação entre os Países Amazônicos, principalmente de cunho comercial e técnico, onde predominou sobretudo o interesse econômico das partes envolvidas.

Mas o Tratado de Cooperação Amazônica também experimentou um desenvolvimento institucional satisfatório até culminar com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em 1998 que, a nosso modo de ver, surgiu para reforçar (ou resgatar) o ideário original da “consciência ecológica”, na tentativa de realmente colocá-la em prática.

A nossa abordagem nesse tópico se divide primeiro numa perspectiva comercial e técnica, para depois findar com a perspectiva institucional e a conseqüente criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

#### 3.4.1.

##### **Perspectiva comercial e técnica**

Alinhamos a seguir valiosas informações que darão uma dimensão aproximada do relacionamento bilateral mantido pelo Brasil com cinco das principais Partes Contratantes do Tratado de Cooperação Amazônica, tendo como marco de início a assinatura do próprio Pacto, mas não olvidando que poucos projetos e acordos relacionados refogem à regra geral econômica, quando se foca exclusivamente a questão ambiental<sup>289</sup>.

a) Bolívia: desde 1978 até 1998, foram celebrados com o Brasil o Acordo, por Troca de Notas, para a Supressão de Visto em Passaportes Diplomáticos e de Serviço (1988); Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira (1988); Acordo, por Troca de Notas

Reversais, sobre a Compra e Venda de Gás Natural Boliviano (1992); Acordo, por Troca de Notas, para a Criação de um Mecanismo Bilateral de Consultas Políticas (1994); Acordo, por Troca de Notas, para a Supressão de Visto em Passaportes Comuns (1995); Acordo para Isenção de Impostos Relativos a Implementação do Projeto do Gasoduto Brasil-Bolívia (1997); Acordo, por Troca de Notas, relativo à Criação dos Comitês de Fronteira Brasileiro-Bolivianos (1997); Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira (1998) e *Memorandum* de Entendimento para o Estabelecimento de Programa de Cooperação Técnica (1998).

b) Colômbia: desde 1978 até 1999, foram celebrados com o Brasil o Tratado de Amizade e Cooperação (1985); Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1986); Acordo de Cooperação Amazônica (1986) e Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores Químicos no Processamento de Entorpecentes (1999).

c) Equador: desde 1978 até 1995, foram celebrados com o Brasil o Acordo Básico de Cooperação Técnica (1984); Tratado de Amizade e Cooperação (1984); Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica (1985); Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Imposto sobre a Renda (1987); Convênio Complementar de Cooperação Técnico-Científica na Área Nuclear (1990) e Acordo de Cooperação Cultural e Educacional (1995).

d) Peru: desde 1978 até 1999, foram celebrados com o Brasil o Convênio sobre Transportes Fluviais (1979); Acordo sobre Interconexão Rodoviária (1988); Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área Energética (1997); Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica na Área de Pequena e Micro Empresa (1997) e Acordo de Cooperação Bilateral Brasil-Peru para o Combate ao Narcotráfico e Delitos Conexos (1999).

e) Venezuela: principalmente a partir de 1994, com a assinatura do Protocolo de *La Guzmania* com o Brasil, entabulou-se uma agenda ampla e diversificada, que vai desde a integração física e energética visando o desenvolvimento fronteiriço até a cooperação em matérias do meio ambiente e reativação do Conselho Empresarial.

<sup>289</sup> Os números revelados neste item estavam disponíveis na *home-page*: <http://www.otca.org.>

|      |  |  |  |  |                                    |  |                     |  |  |  |                       |
|------|--|--|--|--|------------------------------------|--|---------------------|--|--|--|-----------------------|
| 2000 |  |  |  |  | X/Abr<br>Caracas                   |  | VI/Abr./<br>Caracas |  |  |  |                       |
| 2001 |  |  |  |  |                                    |  |                     |  |  |  |                       |
| 2002 |  |  |  |  | Instalação prevista da <i>OTCA</i> |  |                     |  |  |  | Abril/2000<br>BOLÍVIA |

Perceba-se no quadrante que, intencionalmente, a evolução institucional terminou com a previsão de instalação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, porquanto com ela se encerra “uma longa fase em que prevaleceram atores políticos e mecanismos diplomáticos de coordenação do Tratado de Cooperação Amazônica, para ingressar num período de ações concretas a partir da instalação da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em Brasília”<sup>292</sup>.

Essa necessidade já era sentida no ano de 1992 quando “um estudo específico co-patrocinado pelo Ministério de Integração do Brasil e pela OEA, concluía – com visão prospectiva – que a área do TCA (a Amazônia continental) necessitará de instrumentos mais fortes que os disponíveis no próprio Tratado de Cooperação Amazônica”<sup>293</sup>.

### 3.4.3.

#### Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

Festejada pelo então Ministro das Relações Exteriores do Brasil no Governo Fernando Henrique Cardoso, Chanceler Celso Lafer, a implantação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica em 2002 daria azo à “novas oportunidades de bem planejar e executar projetos de desenvolvimento” da Amazônia, “em cooperação com os países da região”, propiciando-se “melhores condições de controle dos problemas que têm afetado” às respectivas populações e que “vão desde o narcotráfico à exploração irracional dos recursos naturais”<sup>294</sup>.

O mesmo entusiasmo tomou conta da nossa imprensa quando noticiou o surgimento no mundo jurídico daquela aguardada Instituição, ressaltando que a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica viria para “elevar as

<sup>292</sup> MARCIANO, Sandra Maria. *Tratado de Cooperação Amazônica*, p. 168-<sup>a</sup>

<sup>293</sup> COSTA-FILHO, A. H. op. cit., p. 40.

<sup>294</sup> Conferência de encerramento, *Debate nacional sobre o TCA*, 28/02/02, p. 96.

condições de vida dos habitantes da região em harmonia com a proteção do meio ambiente”... “seguindo uma visão ecológica”<sup>295</sup>.

Como se pode perceber, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica nasceu para tirar o Pacto da obscuridade em que se encontrava e para incrementar ações tendentes ao desenvolvimento da região com uma preocupação de preservação ambiental ainda mais acentuada. Observa-se que a nova Organização que se formou em torno do Tratado de Cooperação Amazônica veio para lançar mais “tinta verde” no acordo originário, já que no plano comercial e econômico – como antes visto – o Tratado caminhou muito bem nesses últimos vinte e cinco anos.

Com efeito, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica foi criada pelo “Protocolo de emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica” firmado em 14 de dezembro de 1988<sup>296</sup>, em Caracas, na Venezuela, e que – a par do estabelecimento da Secretaria Permanente em Brasília <sup>297</sup>- também constituiu uma Instituição “dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais”<sup>298</sup>.

Assim, surge a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica para reafirmar “os princípios objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica, considerando a conveniência de aperfeiçoar e fortalecer, institucionalmente, o processo de cooperação desenvolvido sob a égide do mencionado instrumento”<sup>299</sup>.

Ao conceber a suso mencionada Organização, o Protocolo de Emenda dispôs ainda que a mesma Instituição “entrará em vigor na data do recebimento, pelo Governo da República Federativa do Brasil, da última nota em que seja comunicado haverem sido cumpridos” os requisitos constitucionais por parte de todas as Partes Contratantes<sup>300</sup>. E a última nota restou entregue pelo Governo da Colômbia, após ratificação ocorrida em 02 de agosto de 2002.

---

<sup>295</sup> Essas manifestações foram vinculadas no Jornal “Folha de São Paulo” do dia 22 de novembro de 2002, sob a manchete “Oito países criam Organização do Tratado de Cooperação Amazônica” e colhidas no site: <http://www.uol.com.br/folha/mundo/ult94u48194.shtml>.

<sup>296</sup> Referido Protocolo de Emenda se encontra em anexo a este trabalho.

<sup>297</sup> Protocolo de Emenda, art..II.

<sup>298</sup> Protocolo de Emenda, art. I.

<sup>299</sup> Protocolo de Emenda, preâmbulo.

<sup>300</sup> Art. III.

Agora, e “após quase um quarto de século do seu aparecimento (1978), pela primeira vez este Tratado regional disporá de personalidade jurídica e poderá captar novos recursos para projetos de interesse comum dos oito Países Signatários”<sup>301</sup>.

Recentemente, tomou posse na Secretaria-Geral da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica a equatoriana Rosalía Arteaga, anunciando entre outras providências o início da formulação do Programa de Gestão Integrada e Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia Amazônica, que envolverá trinta milhões de dólares<sup>302</sup>.

### 3.5.

#### Classificação do Tratado de Cooperação Amazônica

Permeiam na doutrina comparada do direito internacional público uma série de classificações para os tratados, assentadas sob os mais diversos critérios. Despretenciosamente, e sem maiores digressões, caminharemos para o encerramento deste capítulo subsumindo o Tratado de Cooperação Amazônica aos critérios de classificação mais correntes, justificando ligeiramente a opção eleita.

Em síntese apertada, o Pacto Amazônico de que se trata é um:

a) *Tratado multilateral fechado*, porque nele são partes mais de um sujeito de direito internacional<sup>303</sup>, “restrito a estados independentes com territórios naquele espaço geográfico”<sup>304</sup> e sem qualquer possibilidade de adesão.

b) *Tratado solene*, porque celebrado “segundo a forma tradicional, necessitando sempre de ratificação”<sup>305</sup>.

<sup>301</sup> COSTA-FILHO, A. H. op. cit., p. 33.

<sup>302</sup> Conforme noticiado no site [www.oceania.com.br](http://www.oceania.com.br), acessado em 05 de maio de 2004.

<sup>303</sup> ARÉCHAGA, Eduardo Jimenez de. op. cit., p. 206.

<sup>304</sup> Palavras de Guido Fernando Silva Soares, que inclusive arrola o Tratado de Cooperação Amazônica como exemplo nessa categoria. *Curso de direito internacional público*, p. 61.

<sup>305</sup> PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto. op. cit., p. 185.

c) *Tratado-lei*, porque dele emanam normas jurídicas de caráter geral, ou seja, aquelas que têm um poder de vigência indefinido e são suscetíveis de aplicação no futuro a novos casos concretos<sup>306</sup>.

d) *Tratado guarda-chuva*, porque permite a inclusão de várias áreas temáticas em sua atividade<sup>307</sup>, como sói acontecer com as sete Comissões Especiais já constituídas<sup>308</sup>.

e) *Tratado-quadro*, porque os Estados-Partes traçaram “grandes molduras normativas, de direitos e deveres entre eles, de natureza vaga e que, por sua natureza, pedem uma regulamentação mais pormenorizada”<sup>309</sup>, como vem ocorrendo – por exemplo – nas Reuniões de Ministros das Relações Exteriores<sup>310</sup> que, ao final das deliberações, expedem resoluções com diretrizes básicas para a implementação de políticas comuns na região<sup>311</sup>.

Conhecidos os fatores e termos do objeto do nosso estudo, dispersos em generalidades e conseqüências, insta enveredarmos para uma breve análise do sociambientalismo brasileiro em vista da multidimensionalidade do Tratado de Cooperação Amazônica em termos de meio ambiente, direitos humanos e desenvolvimento sustentável da região, antes mesmo de apresentarmos as escolhas metodológicas de investigação e com o escopo de fundamentar teoricamente a opção eleita de conjugar pesquisa teórica com empírica, em decorrência das complexidades típicas do mesmo acordo.

<sup>306</sup> ARECHAGA, Eduardo Jimenez de. op. cit., p. 207.

<sup>307</sup> PIMENTA, Fernando Jacques de Magalhães. op. cit., p. 87.

<sup>308</sup> Tratado de Cooperação Amazônica, art. XXIV.

<sup>309</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. op. cit., p. 63.

<sup>310</sup> Tratado de Cooperação Amazônica, art. XX.

<sup>311</sup> Rubens Ricupero admite expressamente que o Tratado de Cooperação Amazônica “apresenta características de um amplo Acordo-Quadro, que estabelece as coordenadas gerais da cooperação, com a flexibilidade suficiente para amoldá-la às circunstâncias e exigências das Partes”. Op. cit., p. 185.

#### 4. Socioambientalismo

Não se pretende neste intróito estabelecer um conceito de socioambientalismo pronto e acabado, porquanto já ter dito André Lima que esse movimento “é resultante, em sua essência, de uma equação composta e multifacetária ainda a ser decifrada, tanto no plano da doutrina e da principiologia do direito, quanto no plano da formulação e da implementação de políticas públicas. A essência da perspectiva socioambiental, portanto, não se resume, como poderia parecer, à soma linear e aritmética entre o ‘social’ mais o ‘ambiental’”<sup>312</sup>.

Deixando de lado qualquer proposta de definição, insta compreender o fenômeno, suas origens e seus propósitos. Nessa linha de intenção, e fulcrado em estudo que recompõe o processo de formação do ambientalismo brasileiro, Eduardo Viola identifica primeiro “um movimento bissetorial constituído por associações ambientalistas e agências estatais de meio ambiente”, que data de 1971 até 1985, quando então acabou se transformando num movimento multissetorial e completo, constituído agora por cinco setores<sup>313</sup>.

E destaca entre esses últimos justamente o socioambientalismo, “constituído por organizações não-governamentais e movimentos sociais que têm outros objetivos precípuos, mas incorporam a proteção ambiental com uma dimensão relevante de sua atuação”<sup>314</sup>. Em sentido diametralmente inverso do entendimento de que ecologia e economia deveriam ser percebidos como duas realidades antagônicas, exsurge desta feita o socioambientalismo como um realimentador positivo das preocupações com os problemas econômicos, informado sobretudo pelas questões ambientais<sup>315</sup>.

<sup>312</sup> O direito para o Brasil socioambiental, p. 11-12.

<sup>313</sup> Além do movimento socioambientalista, Viola acrescenta ao grupo das associações ambientalistas e das agências estatais ainda as instituições científicas e os gerentes/empresários adeptos da sustentabilidade ambiental. “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável”. *Dilemas sociambientais e desenvolvimento sustentável*, p. 73-102.

<sup>314</sup> “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991:...” , p. 85.

<sup>315</sup> Dito fenômeno também foi percebido por Samyra Crespo, in “Emergência do socioambientalismo”, jornal *O Globo*, edição de 16 de dezembro de 2002.

Sem ânimo de encerrar fileiras, Eduardo Viola inclui no socioambientalismo o movimento dos seringueiros, dos indígenas, dos trabalhadores rurais sem-terra, dos atingidos pelas barragens, dos moradores; assim como setores da saúde ocupacional, de defesa do consumidor e movimentos pacifistas; além de grupos desenvolvimentistas do potencial humano, movimentos feministas, sindicatos de trabalhadores urbanos e organizações não-governamentais<sup>316</sup>.

O envolvimento da sociedade civil organizada na temática ambiental – quer direta ou indiretamente – foi, enfim, o fator determinante para o surgimento do socioambientalismo no Brasil que reivindica cada vez mais espaço nos fóruns de debate e de decisões nacionais.

Aspásia Camargo, João Paulo R. Capobianco e José Antonio Puppim de Oliveira, numa avaliação da situação de sustentabilidade brasileira, entendem que “esse crescimento nos espaços democráticos de participação é importante porque a legitimidade das políticas não pode estar fundada sempre na autoridade formal, nomeada pelos critérios representativos, e sim pela governança, fortalecida pelo envolvimento pleno das partes interessadas da sociedade. A participação da sociedade civil nas decisões, principalmente da iniciativa privada e das populações mais atingidas por ações governamentais, é fundamental para gerar um controle público através da transparência das políticas de gestão de recursos, de modo a promover o acesso igual aos meios e fins do desenvolvimento sustentável”<sup>317</sup>.

Nos itens subseqüentes tentaremos lograr êxito em demonstrar a legitimação do movimento ambientalista no Brasil, partindo inicialmente de uma evolução histórica que tem como foco de preocupação os destinos traçados para o território Amazônico, objeto inclusive do tratado de cooperação em exame.

E como sobredito acordo internacional tem por efeito repercutir comandos normativos na ordem jurídica interna, insta igualmente harmonizá-los com a linha de estudo do nosso direito socioambiental.

<sup>316</sup> “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991:...” p. 88-90.

<sup>317</sup> “Os desafios da sustentabilidade no período pós-Rio 92: uma avaliação da situação brasileira”, *Meio ambiente Brasil*, p. 34.

#### 4.1. Amazônia e a evolução do ambientalismo no Brasil

É de se compreender que a Amazônica assumiu ao longo do tempo função de destaque na evolução do ambientalismo brasileiro, haja vista que os desígnios oficiais traçados para ela acabaram repercutindo tanto na ordem ambiental interna quanto no âmbito da política internacional.

Não se quer – e nem cabe nessas poucas linhas – revelar com minúcias as idas e vindas da nossa política ambiental<sup>318</sup>, mas tão-somente registrar os principais pontos de contato entre o tratamento dispensado ao território Amazônico pelo Governo Brasileiro e a suas conseqüências na construção e no desenvolvimento de um movimento ambientalista pátrio.

Revela Eduardo Viola que “os primeiros antecedentes do ambientalismo no Brasil são de caráter preservacionista e remontam a 1958, data de criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. Mas a escassa importância de seu desempenho no espaço público traz para os anos 70 o processo de constituição do ambientalismo brasileiro”, emergindo “as associações ambientalistas, entre as quais se destaca a Agapan, fundada em Porto Alegre em 1971”; bem como o desenvolvimento de “algumas campanhas de escopo regional ou nacional: a luta contra a construção do aeroporto em Caucaia do Alto em São Paulo (1977-78), a luta contra a inundação das Sete Quedas no rio Paraná (1979-83) (Girotti, 1984); a campanha nacional de denúncia do desmatamento na Amazônia (1978-79); a luta contra a construção das usinas nucleares (1977-85)”, entres outras<sup>319</sup>.

Ocorre que fora no início da mesma década de 70, em plena efervescência de um movimento ambientalista revigorado e consoante observações de Anthony L. Hall, que se “presenciou o alvorecer de uma nova era na ocupação da

<sup>318</sup> A despeito do tema, e para um estudo mais aprofundado, recomendam-se os trabalhos seguintes publicados por Eduardo Viola, sendo que os dois primeiros elaborados em co-autoria com Hector R. Leis: “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável”, *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*, p. 73-95; “O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável”, *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania*, p. 134-160; e “A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995”, *Incertezas de sustentabilidade na globalização*, p. 15-65

<sup>319</sup> “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991”, p. 81-83.

Amazônia, caracterizada por um grande programa de construção de estradas, colonização dirigida para pequenos agricultores e preocupação com a exploração de recursos naturais, além da continuação dos subsídios aos criadores”<sup>320</sup>.

Não seria então sem motivo a reação organizada dos ambientalistas contra essa ocupação incentivada da Amazônia, iniciada nos idos de 1970<sup>321</sup>, como forma de contraponto ao desflorestamento autorizado em razão de um discurso desenvolvimentista, com atrativos econômicos e capitalistas, mas preponderantemente costurado sob o jargão da “segurança nacional”<sup>322</sup>.

Mesmo inconformada, Valérie de Campos Mello reconhece que “a devastação florestal foi um passo necessário no plano de desenvolvimento e colonização elaborado para a região pelo regime militar”, considerando no contexto a “necessidade política de integração da região ao restante do país, que era uma das grandes preocupações do regime militar que dominou o Brasil de 1964 a 1984”<sup>323</sup>.

Essa mesma disposição se fez presente na Conferência de Estocolmo, em 1972, quando o “Governo Brasileiro foi o principal organizador do bloco dos países em desenvolvimento que tinham uma posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental (sob o argumento de que a principal poluição era a miséria) e que se negavam a reconhecer o problema da explosão demográfica. Isso correspondia a uma política interna que tinha como pilares a atração para o Brasil de indústrias poluentes e o incentivo para que

<sup>320</sup> Essa “nova era”, na percepção de Anthony L. Hall, seria decorrente do golpe militar de 1964 no Brasil e que “assinalou um divisor de águas na formulação da política para a Amazônia. Até então, as iniciativas públicas para explorar os recursos da região, culminando com o malfadado plano quinquenal da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), haviam sido fragmentadas, muito limitadas e inconclusivas”. *“Amazônia, desenvolvimento para quem?”*, p. 26 e 29-30.

<sup>321</sup> Antes mesmo dessa simbólica data, Argemiro Procópio enumerava como principais marcos da tomada econômica da região a “Operação Amazônica”, criada em 1966 para fazer nascer a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; a criação em 1967 da Zona Franca de Manaus como “pólo de atração de capitais sustentado nas vantagens fiscais oferecidas em apoio ao pólo industrial”; e culminando, no início de 1970, com os primeiros estudos acerca dos “projetos de construção das grandes estradas, através do Programa de Integração Nacional (PIN), como ocorreu com a inacabada Transamazônica. *Amazônia*, p. 236.

<sup>322</sup> Fernando Jacques de Magalhães Pimenta registra em sua tese que o General Meira Mattos, à época, julgava ser um “perigoso desafio manter aquele vácuo demográfico em uma área de dimensões continentais”. *The Treaty for Amazonian Cooperation*, p. 74.

<sup>323</sup> “Globalização e desenvolvimento sustentável: o caso da Amazônia Brasileira”, *Contexto Internacional*, vol. 18, n. 2, jul/dez 96, p. 311.

populações desfavorecidas de alta fecundidade migrassem para a Amazônia (para evitar a reforma agrária em suas regiões de origem)”<sup>324</sup>.

Logo depois, em 1973 e “com o objetivo de atenuar a imagem internacional negativa que o Brasil tinha criado em Estocolmo”, o Governo Brasileiro concebe a sua Secretaria Especial do Meio Ambiente e “define a problemática ambiental como controle de poluição e preservação de algumas amostras de ecossistemas naturais”<sup>325</sup>.

Essa relação entre agências ambientais estatais e entidades ambientalistas, vista por Eduardo Viola a partir da década de 70, ficou caracterizada “simultaneamente com um caráter de conflito e cooperação”<sup>326</sup>. Estabeleceu-se então uma “dialética entre sociedade e Estado onde, a rigor, não encontramos a forte proeminência e a antecedência histórica do papel das organizações da sociedade civil, como em geral foi o caso do ambientalismo dos países de primeiro mundo, especialmente daqueles de tradição anglo-saxão”<sup>327</sup>.

De pouco adiantou os primeiros passos desse movimento interno se “já no quinquênio em que o Tratado de Cooperação Amazônica foi concebido, assinado e ratificado (1976-1980), o Brasil figurava com a maior taxa anual de desflorestamento, entre países com os principais bosques tropicais do mundo”<sup>328</sup>.

Cresce assim no alvorecer dos anos 80 a pressão ecológica externa para o problema específico da Amazônia<sup>329</sup>, malgrado a “reação” Brasileira de propor aos países vizinhos um pacto de cooperação para a região<sup>330</sup>. Essa progressiva disseminação da preocupação pública (interna e externa ao Brasil), agravada com a deterioração ambiental, transforma o ambientalismo da segunda metade da década de oitenta num movimento multissetorial, conforme abordagem realizada no item anterior.

<sup>324</sup> VIOLA, Eduardo. “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991”, p. 83.

<sup>325</sup> Ibid., p. 83.

<sup>326</sup> “O conflito está dado pelo questionamento recíproco que agências e entidades fazem de suas atuações na dinâmica sócio-ambiental ... A complementação está dada pelas seguintes dimensões: a criação das agências significou um estímulo à formação e desenvolvimento das associações; uma parte significativa dos técnicos e alguns dirigentes das agências são também ativistas nas entidades; as mobilizações e lutas das associações implicam um reforço da posição das agências na estrutura estatal (...); a atuação das entidades influencia de modo indireto a formulação e a implementação da política ambiental; agências e associações constituem uma reduzida minoria dentro da sociedade e do Estado, cujo sistema de valores é em medida oposto”. Ibid., p. 84.

<sup>327</sup> Ibid., p. 84.

<sup>328</sup> COSTA-FILHO, A. H. *Amazônia às vésperas da OTCA*, p. 10.

<sup>329</sup> HURRELL, Andrew. *The international politics of the environment*, p. 403.

Mas as mudanças na política ambiental brasileira começam efetivamente e gradualmente a ocorrer no Governo Sarney, em que pese ter mantido no início da sua administração o mesmo discurso “nacionalista ambiental”<sup>331</sup>.

Reforça Eduardo Viola que Sarney realmente “mantinha uma postura defensiva – na linha dos militares e do Itamarati – em relação às questões ambientais. Somente quando o problema do desmatamento na Amazônia e em áreas fronteiriças de cerrado, em maior parte devido às queimadas, ganhou destaque internacional, em 1987, é que o governo brasileiro se viu de certa forma forçado a mudar sua postura internacional em relação ao tema”<sup>332</sup>.

E se não bastasse a intensificação das queimadas na Amazônia, associada à mudança climática global no segundo semestre de 1988, assistimos ainda impassíveis o assassinato de Chico Mendes em dezembro daquele mesmo ano e em plena luta pela conservação da floresta Amazônica<sup>333</sup>.

Com muita rapidez “o Brasil transforma-se no grande vilão do ambiente global”, mas “a reação da administração Sarney às críticas internacionais é lenta, estreita e contraditória. Em janeiro de 1989, no auge das críticas nacionais e internacionais à gestão ambiental, o governo cria o IBAMA<sup>334</sup>, fundido a SEMA<sup>335</sup> aos órgãos de florestas, pesca e borracha. A criação do IBAMA implicou uma reforma conceitual-organizacional na definição da problemática ambiental, já que pela primeira vez associa-se a proteção ambiental ao uso conservacionista de alguns recursos naturais”<sup>336</sup>.

<sup>330</sup> PIMENTA, Fernando Jacques de Magalhães. op. cit., p. 105.

<sup>331</sup> Andrew Hurrell lembra ainda que mencionado Presidente Brasileiro, durante uma visita na Guiana em março de 1989, teria dito que “são os países desenvolvidos que deveriam estar dando explicações para a destruição do ambiente”. Op. cit., p. 406-407 e 409.

<sup>332</sup> “A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais fronteiriças e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995”, p. 41.

<sup>333</sup> A morte de Chico Mendes veio carregada de um simbolismo sem precedentes para o destino da Amazônia Brasileira, vez que enfeixa a criação e manutenção do “sistema de reservas extrativistas ... único instrumento que leva em conta a raiz do desmatamento e as necessidades da população local”. A reação violenta dos proprietários rurais e das elites tradicionais culminou com o assassinato desse Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, no Acre, e representou – para Valérie de Campos Mello, op. cit., p 315 - a intensificação dos conflitos pela terra na Amazônia. Em matéria escrita por Paloma Cotes e publicada na Revista Época nº 290, p. 94, de 08 de dezembro de 2003, destacou-se que desde o assassinato de Chico Mendes “a Amazônia ganhou 19 reservas extrativistas”, idealizadas pelo homem que personificou a luta pelo uso sustentável da floresta.

<sup>334</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

<sup>335</sup> Secretaria Especial de Meio Ambiente.

<sup>336</sup> VIOLA, Eduardo. “A multidimensionalidade da globalização...”, p. 42.

Prossegue Viola demonstrando que “muito desgastado nacional e internacionalmente o governo Sarney muda definitivamente de rumo em abril de 1989 ao lançar o ‘Programa Nossa Natureza’, que conta com os militares entre seus propulsores e constitui-se na primeira peça de doutrina geopolítica para a Amazônia que incorpora o conceito de proteção ambiental. A partir de abril até sua finalização em março de 1990, o governo Sarney tentará construir uma imagem ambientalmente responsável”<sup>337</sup>.

À parte dessa empreitada, e “por iniciativa do deputado Fábio Feldman (líder da Oikos, uma das entidades-chave na constituição do ambientalismo brasileiro) organiza-se, em 1987, o bloco parlamentar verde que durante as deliberações do Congresso Constituinte desempenhou um papel de articulador dos diferentes setores do ambientalismo para atuarem como força de apoio no processo (vitorioso) de ecologização da nova Constituição”<sup>338</sup>. Nasce dessa feita o excelente texto da atual Carta Magna, reservando ao meio ambiente – e pela primeira vez em nossa história constitucional – todo um avançado e vigoroso capítulo próprio (Capítulo VI), harmonicamente inserto no sentido semântico do título “da ordem social”, onde se confere à Floresta Amazônica a condição de “patrimônio nacional”, devendo a sua utilização se fazer – na forma da lei – e “dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

Sucedendo Sarney em março de 1990, Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República anunciando uma particular mudança de política para as questões ambientais da Amazônia, simbolizando o compromisso com a nomeação de José Lutzemberger<sup>339</sup> para a Secretaria de Meio Ambiente, sendo seguida por um bom número de iniciativas políticas significativas<sup>340</sup>.

<sup>337</sup> Ibid., p. 42-43.

<sup>338</sup> LEIS, Héctor Ricardo; VIOLA, Eduardo. “A emergência e evolução do ambientalismo no Brasil”, p. 103.

<sup>339</sup> Lembrando, “Lutzemberger foi o principal fundador do movimento ambientalista brasileiro na década de 1970, quando percorria o país pregando a necessidade de tomar consciência dos perigos da grave devastação ambiental inerente ao modelo civilizatório contemporâneo, ainda que fosse precária sua capacidade de desenvolvimento organizacional tanto em escala local-regional quanto nacional ... dedicou o seu tempo de ativista a lutar pela defesa da floresta Amazônica em escala nacional e internacional, o que lhe valeu em fins de 1988 o Prêmio Nobel Alternativo, sendo conseqüentemente reprojetoado no cenário nacional com muito prestígio, para pesar da administração Sarney, a qual Lutzemberger era um crítico feroz”. Eduardo Viola, “A multidimensionalidade da globalização...”, p. 44.

<sup>340</sup> HURREL, Andrew. op. cit., p. 398.

Viola logo percebe que “a súbita conversão ambientalista de Collor explica-se pela necessidade de ganhar confiança da opinião pública do Hemisfério Norte para seu programa econômico globalista-conservador”, entendendo que a “ênfase na proteção ambiental era provavelmente sua maior moeda de troca na nova parceria pretendida com o Norte”<sup>341</sup>.

Como “a forte retórica pró-ambientalista de Collor não se traduziu numa realocação do gasto público em favor da proteção ambiental”, principalmente na Amazônia, o Governo Brasileiro se esmerou no processo preparatório e na realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

Arremata Viola que “durante a conferência, o Governo Brasileiro concluiu a mudança iniciada em fins de 1989 na direção de uma política exterior responsável no concernente a problemas ambientais globais”<sup>342</sup>. Ocorre que após a realização da Eco-92, “observou-se também no movimento ambientalista brasileiro uma perda de capacidade organizacional e de mobilização, o que contribuiu para que houvesse um arrefecimento na implementação de ações ambientais por parte dos governos”<sup>343</sup>.

Com o *impeachment* de Fernando Collor de Melo e a ascensão de Itamar Franco à Presidência da República, assiste-se a retomada de uma postura ambiental defensiva em razão do nacionalismo mais aflorado do novo Chefe de Governo<sup>344</sup>, sem embargo da criação – à época – do Ministério do Meio Ambiente e sua titularização na pessoa de um Amazônida<sup>345</sup>.

<sup>341</sup> “A multidimensionalidade da globalização...”, p. 44-45.

<sup>342</sup> Naquela Conferência, Eduardo Viola resume a nossa participação da seguinte forma: “a) Brasil foi um dos países líderes na elaboração da Convenção de Biodiversidade que tem um enfoque equilibrado dos interesses do Norte, do Sul e dos povos da floresta; b) Brasil foi também um dos países favoráveis a uma convenção forte sobre países produtores de petróleo; c) Brasil teve posições consistentemente favoráveis a compromissos a favor do desenvolvimento sustentável na Agenda 21; e d) a posição brasileira foi irresponsável apenas quando apoiou a Malásia em sua oposição a uma convenção sobre florestas”. “A multidimensionalidade da globalização...”, p. 50.

<sup>343</sup> Prossegue Renato Santos de Souza dizendo “que o período compreendido entre o último ano do Governo Sarney e os primeiros dois anos do Governo Collor (até a Eco-92) foi aquele em que houve uma posição mais favorável por parte do Executivo brasileiro em relação às questões ambientais. Também foi um período de grande mobilização do movimento ambientalista brasileiro e internacional, sobretudo em função dos preparativos para a Conferência de 1992. Após esse período, há uma certa paralisação, e as políticas ambientais caem novamente na burocracia e na defensividade tradicional”. *Entendendo a questão ambiental*, p. 309.

<sup>344</sup> SOUZA, Renato Santos de. op. cit., p. 308.

<sup>345</sup> Eduardo Viola recorda que em nada contribuiu para a evolução das políticas ambientais a nomeação para o Ministério do Meio Ambiente, pelo Presidente Itamar Franco, do Senador Coutinho Jorge, político paraense pouco familiarizado com as questões atinentes à pasta, além de

Mesmo com o advento das eleições presidenciais de 1994, pouco se acrescentou à discussão dos problemas ambientais no Brasil, ficando marcado os dois governos de Fernando Henrique Cardoso que se seguiram pela subordinação das políticas públicas ao desempenho do país na empreita da estabilização monetária<sup>346</sup>.

As reduções orçamentárias significativas e o corolário desaparecimento dos órgãos ambientais, à míngua também de investimentos em pesquisa para o melhoramento da performance na mesma área, foram para Renato Santos de Souza fatores determinantes que acabaram por relegar o Ministério do Meio Ambiente a um “órgão secundário” frente à área econômica do Governo Fernando Henrique Cardoso, marcado por “um viés essencialmente economicista, com um núcleo forte de economistas de formação monetarista cuja preocupação fundamental é de defesa da moeda, de modo que todas as demais políticas ou são consideradas desnecessárias (uma vez que a economia estivesse estabilizada, o mercado poderia encarregar-se delas), ou são postergadas para um segundo momento (para após a consolidação da estabilidade monetária)”<sup>347</sup>.

Agora, sob a batuta presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, ressurgem uma nova onda de esperança para o ambientalismo brasileiro, mormente com a nomeação da Senadora Marina Silva para o Ministério do Meio Ambiente. Trata-se de alguém oriunda das organizações sociais de base na Amazônia, alinhada com o movimento socioambiental e comprometida, sobretudo com a pacificação dos conflitos na região<sup>348</sup>.

Tem-se assim, em rápidas pinceladas, uma evolução histórica da importância da Amazônia para o ambientalismo brasileiro, norteados quase sempre em função da sua preservação e de alternativas para o desenvolvimento do norte do nosso país. Desse contexto, haveremos de procurar e encontrar legitimidade

---

possuir vínculos com empresas madeireiras responsáveis pelo desmatamento da Floresta Amazônica. “*A multidimensionalidade da globalização...*”, p. 52.

<sup>346</sup> SOUZA, Renato Santos de. op. cit., p. 309.

<sup>347</sup> Op. cit., p. 310.

<sup>348</sup> Eleita aos 38 anos de idade, Marina Silva foi a senadora mais jovem da história da República, tendo sido a mais votada entre os candidatos no Estado do Acre, com 42,77% dos votos válidos. Com atuação concentrada nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, fundou em 1984 – juntamente com Chico Mendes – a Central Única dos Trabalhadores no Acre. Nasceu no Seringal Bagaço do mesmo Estado, onde construiu a sua vida política, bem como de lá se destacou nacional e internacionalmente como uma lutadora intransigente da causa seringueira (um dos “povos da florestas”), defendendo com vigor a

dos movimentos ambientalistas para participar ativamente das grandes discussões nacionais e que dizem respeito ao futuro do modelo desenvolvimentista e capitalista ora vigente.

#### 4.2.

### Legitimação do ambientalismo brasileiro

Héctor Ricardo Leis e José Luis D'Amato reuniram as abordagens teóricas mais tradicionais do ambientalismo em três grandes grupos, a saber: ambientalismo como grupo de pressão, como um movimento social e como um movimento histórico<sup>349</sup>.

Considerando os precedentes de política ambiental defensiva por parte do Brasil – mormente no que diz respeito à Amazônica e como visto no item anterior -, é de cristalina evidência que o nosso movimento ambientalista emergiu inicialmente como um poderoso instrumento de pressão internacional, a reclamar uma demanda de proteção ambiental sem desafiar os aspectos gerais de funcionamento da sociedade local.

Pelos idos dos anos oitenta, Sergio Costa, Angela Alonso e Sérgio Tomioka identificaram o ambientalismo brasileiro migrando para uma segunda perspectiva, já atrelado a novos movimentos sociais, “ao lado, por exemplo, de movimentos de mães por creches, de população de periferia por saneamento, muitos dos quais acabaram institucionalizados em organizações civis. A pauta desses diferentes movimentos sociais tinha em comum a demanda pela garantia de direitos, clamando principalmente por justiça social e por democracia participativa mediante novas formas de deliberação política. O movimento ambientalista brasileiro, então, acrescentou o meio ambiente ao espectro de direitos reclamados como constitutivos da ‘qualidade de vida’ da população. A própria noção de ‘qualidade de vida’ permitiu unificar a defesa do meio ambiente e da equidade socioeconômica como partes indissociáveis da democratização efetiva da sociedade”<sup>350</sup>.

---

preservação da Floresta Amazônica. [Http://www.senado.gov.br/web/senador/marinasi/bimarina](http://www.senado.gov.br/web/senador/marinasi/bimarina), acessado em 19 de janeiro de 2004.

<sup>349</sup> “O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial”. IN: CAVALCANTI, Clóvis (org). *Desenvolvimento e natureza*, p. 77.

<sup>350</sup> Modernização negociada, p. 99.

Encarando o ambientalismo como um novo tipo de movimento social e um dos grandes movimentos sociais do nosso tempo, Manuel Castells informa que o sucesso dele deve-se ao fato de atingir uma enorme variedade de causas sociais, sob a bandeira agregadora da busca da justiça ambiental<sup>351</sup>.

Dado a evolução do fenômeno, e principalmente após a Rio-92, assistimos o ressurgimento do ambientalismo numa terceira perspectiva, agora como um movimento histórico, onde se admite que “o atual modelo de desenvolvimento é insustentável a médio e longo prazo e que as transformações necessárias supõem a existência de um movimento multissetorial e global, capaz de mudar os principais eixos civilizatórios da sociedade contemporânea”<sup>352</sup>.

Héctor Ricardo Leis e José Luis D’Amato acreditam que dentro do universo das ciências sociais e políticas, esse último enfoque é o “mais completo e adequado” inclusive para interpretar as idéias e as práticas ambientais presentes no cenário mundial, pois a crise ambiental põe em evidência o drama de toda a civilização na medida em que “os dados disponíveis permitem afirmar responsabilmente que o desafio ecológico à humanidade supera claramente as capacidades disponíveis da ciência e da tecnologia”<sup>353</sup>.

O clima de catástrofe iminente tomou conta de pensadores da mais elevada e diversa estirpe, ora se enfatizando – por exemplo – as incertezas de uma sociedade de risco<sup>354</sup> e os diagnósticos de uma “terra doente”<sup>355</sup>, ora se propondo um “Estado de Direito Ambiental”<sup>356</sup> como resultado da nova consciência global da crise ecológica.

<sup>351</sup> The power of identity, the information age: economy, society and culture, p. 48.

<sup>352</sup> COSTA, Sergio; ALONSO, Ángela; e TOMIOKA, Sérgio. op. cit., p. 102-103.

<sup>353</sup> Op. cit., p. 78-79.

<sup>354</sup> Ulrich Beck teorizou uma sociedade de risco, advinda da industrialização e com conseqüências catastróficas para as estruturas de desenvolvimento científico e industrial atuais. O perigo dessa sociedade, em fase ainda de transição, decorre do esgotamento dos modelos de desenvolvimento concebidos no início do século XX e que não mais se sustentam diante da finitude dos recursos naturais. *Risc society toward a new modernity*, p. 2-8.

<sup>355</sup> Leonardo Boff concluiu que “a terra está doente” em face de duas constatações: “o ser mais ameaçado da natureza hoje é o pobre” e “as espécies de vida correm semelhante ameaça”. Na raiz desses problemas a mesma causa: a crise ambiental. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*, p. 14-18.

<sup>356</sup> José Rubens Morato Leite entende que “a concretização do Estado de Direito Ambiental converge obrigatoriamente para mudanças radicais nas estruturas existentes da sociedade organizada”, compreendendo numa “ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental”, onde “a introdução da visão democrática ambiental proporcionará uma vertente de gestão participativa no Estado, que estimulará o exercício da cidadania, com vistas ao gerenciamento da estratégia ambiental”. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, p. 33-34.

Interessante notar que no caso do Brasil houve significativa evolução da consciência ambiental da população, cada vez mais preocupada com as questões relativas à sustentabilidade do planeta, conforme três pesquisas de opinião pública divulgadas pelo Instituto Socioambiental<sup>357</sup>.

A primeira delas, realizada pelo Ibope e onde foram ouvidas duas mil e quinhentas pessoas em todo o território nacional entre os dias 24 e 28 de fevereiro de 2000, consistia em saber o que pensam os brasileiros sobre os índios. Eis, resumidamente, algumas respostas:

| <b>RESPOSTAS</b>   | <b>Percentual<br/>Ano 2000</b> |
|--|--------------------------------|
| revelaram ter interesse no futuro dos índios   | 78%                            |
| concordam que eles conservam a natureza e vivem em harmonia com ela  | 88%                            |
| acham que eles não são preguiçosos e apenas encaram o trabalho de forma diferente                                    | 81%                            |
| consideram que eles só são violentos com aqueles que invadem terras  | 89%                            |
| afirmam que eles não são ignorantes e apenas possuem uma cultura diferente da nossa                                  | 89%                            |
| opinaram que o governo federal deveria atuar para evitar a extinção dos povos indígenas e para promover a sua defesa | 82%                            |
| consideram que os índios precisam ser protegidos e ensinados   | 75%                            |
| afirmam que eles devem receber uma educação que respeite seus valores  | 93%                            |
| entendem que a extensão das terras indígenas é adequada ou insuficiente  | 68%                            |
| consideram que os seus direitos territoriais devem ser mantidos  | 70%                            |
| acham que eles devem ter o direito de continuar vivendo de acordo com seus costumes                                  | 92%                            |
| consideram que eles devem ter espaço para viver conforme a sua cultura   | 91%                            |
| discordam que os índios devem ser preparados para abandonar a selva e viver como nós                                 | 67%                            |

A segunda pesquisa divulgada, realizada pelo Instituto Vox Populi em maio de 2000 e repetida em setembro de 2001, teve por objetivo colher o sentimento da opinião pública acerca das mudanças propostas para o Código Florestal (Lei 4771/65). A seguir, como responderam os entrevistados:

<sup>357</sup> Os resultados dessas três pesquisas constam devidamente comentados na obra organizada por Aspásia Camargo, João Paulo R. Capobianco e José Antonio Puppim de Oliveira e intitulada *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio-92*, p. 35-38.

| <b>Respostas</b>   | <b>Ano</b>  | <b>Percentual</b> |
|--|-------------|-------------------|
| acham que a utilização dos recursos florestais, incluindo extração de madeira, extrativismo e ecoturismo, deveria ocorrer sem desmatamento   | <b>2000</b> | <b>92%</b>        |
|  | <b>2001</b> | <b>96%</b>        |
| responderam que a limitação de 20 % para os proprietários de terras desmatar na Amazônia é um índice que dever ser mantido, evoluindo de 49 % para 58 % os brasileiros que consideram que este percentual deveria ser reduzido nos dois anos da pesquisa | <b>2000</b> | <b>45%</b>        |
|  | <b>2001</b> | <b>37%</b>        |
| não votariam em deputado ou senador que defende o aumento da área de desmatamento das florestas brasileiras  | <b>2000</b> | <b>88%</b>        |
|  | <b>2001</b> | <b>94%</b>        |

A última pesquisa noticiada, que teve por mérito levantar “o que o brasileiro pensa do meio ambiente”, vem sendo realizada a cada quatro anos pelo Ministério do Meio Ambiente desde 1992. Os dados coletados pelo Ibope em todas as regiões do país se resumem nos seguintes índices:

| <b>Respostas</b>  | <b>Ano</b>  | <b>Percentual</b> |
|---|-------------|-------------------|
| já ouviram falar do efeito estufa   | <b>1997</b> | <b>47%</b>        |
|   | <b>2001</b> | <b>56%</b>        |
| acreditam que o meio ambiente deve ter prioridade sobre o desenvolvimento econômico   | <b>1992</b> | <b>22%</b>        |
|   | <b>2001</b> | <b>31%</b>        |
| estão convencidos de que os nossos hábitos de produção e consumo precisam de grandes mudanças para conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental | <b>1997</b> | <b>23%</b>        |
|   | <b>2001</b> | <b>31%</b>        |
| responderam que não estariam dispostos a conviver com mais população mesmo que isso trouxesse mais empregos   | <b>1992</b> | <b>51%</b>        |
|   | <b>2001</b> | <b>51%</b>        |

Os números são reveladores e surpreendem pela nítida evolução da consciência socioambiental do brasileiro. A legitimação desses movimentos ambientais em terras nacionais transcende os fundamentos teóricos de poder para alcançar de fato os fóruns de discussão popular, à margem inclusive da agenda política oficial.

E o direito, nesse contexto dialético e bem lembrado por André Lima, “tem contribuições preciosas a dar, seja no aprimoramento dos instrumentos para a persecução dos direitos que integram a equação socioambiental, seja na concepção e na legitimação de instâncias permanentes para o exercício cotidiano de resistência ativa e emancipatória pelas populações culturalmente diferenciadas em oposição ao rolo-compressor cultural e ambientalmente pasteurizante, que a todos (seres vivos, pensantes ou não) atropela nessa entrada de novo milênio”<sup>358</sup>.

Essa força motriz que se propõe a garantir a emancipação mediante instrumentos legítimos de coerção é o direito socioambiental a seguir estudado, num procedimento de heterointegração com os princípios do Tratado de Cooperação Amazônica.

### 4.3.

#### **Direito socioambiental e Tratado de Cooperação Amazônica**

Bem se espraia em toda a extensão que o nosso trabalho se propôs – e vem de fato cumprindo – a uma lógica interdisciplinar, que será levada a cabo nos próximos capítulos até final conclusão. Contudo, e por corte epistemológico de responsabilidade do autor, nos limitaremos neste item (e corolários desdobramentos) ao enfoque eminentemente jurídico, partindo do direito tal como posto em direção à recepção orgânica do Tratado de Cooperação Amazônica por uma ordem constitucional superveniente e ora vigente.

Não olvidemos que o Pacto Amazônico em questão restou firmado em 03 de julho de 1978, sob a égide da anterior Constituição e, portanto dez anos antes da Carta Política de 1988. Faz-se mister a observação temporal para dizer que os aspectos materiais do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>359</sup>, inobstante extemporâneos, foram devidamente recepcionados pela atual Carta Magna.

E mais! Acham-se alinhados filosoficamente com uma categoria de direitos que somente evoluiu a partir do revolucionário Texto Constitucional de

---

<sup>358</sup> Op. cit., p. 13.

<sup>359</sup> No que respeita ao conteúdo desses aspectos, que entendo também orgânicos ao Pacto porque trata de matérias atinentes ao mérito do acordo, sugiro retornar ao item 3.3.1. deste trabalho.

1988, qual seja, com a emergência do direito socioambiental que sequer constou expressamente no corpo do Estatuto Supremo<sup>360</sup>.

A pedra de toque dessas realidades normativas (Tratado de Cooperação Amazônica antecedente, Constituição Federal presente e direito socioambiental conseqüente) será espicaçada nos próximos sub-itens que findarão por homenagear a lucidez dos nossos diplomatas ao negociar um texto avançadíssimo para a época e visionário em seus propósitos, sem embargo d'algumas omissões e implicações que serão expostas no capítulo 06 (seis).

#### 4.3.1.

#### **Direito sem sujeito, direito de todos**

Segundo Carlos Frederico Marés, partamos do conceito de direitos coletivos insertos no Título II, Capítulo I, da Constituição Federal de 1988, para entendermos o que sejam direitos sociambientais, tendo-se doravante em mente que “para a compreensão dos direitos coletivos a leitura da Constituição não é suficiente, é necessário entendê-la em sua plenitude e sempre em cotejo com o direito individual, porque a Constituição reconheceu a existência de direitos coletivos ao lado dos individuais, quer dizer não os excluiu nem aboliu”, até porque o arcabouço jurídico vigente dá sustentação a um sistema econômico que tem justamente como base de apoio os direitos individuais e a livre disposição dos bens objetos desses mesmos direitos<sup>361</sup>.

Está inequívoco, como estabelecido por Carlos Frederico Marés, que não são os “direitos coletivos tradicionais” que importam ao presente estudo<sup>362</sup>, mas aqueles sem valor econômico e que não podem ser apropriados pelo indivíduo a fim de compor o seu patrimônio pessoal.

<sup>360</sup> Carlos Frederico Marés obtemperou que “a palavra socioambiental ... não foi inserida na Constituição de 1988. Para entender o que sejam direitos sociambientais é necessário partir do conceito de direitos coletivos, inscritos na Constituição”. “Introdução ao direito socioambiental”. IN: Lima, André (org). *O direito para o Brasil socioambiental*, p. 26.

<sup>361</sup> “Introdução ao direito socioambiental”, p. 26-27.

<sup>362</sup> Prescreve Marés que os “coletivos tradicionais” – sob a lógica do atual sistema – se resumem no “conjunto ou soma de direitos individuais, e como direitos individuais são tratados”, onde “várias pessoas são proprietárias de um bem comum, sendo que integram o patrimônio privado de cada indivíduo uma infração ideal do todo (condomínio). Isto quer dizer que cada um é proprietário individual de uma parte da coisa, sendo mantido o princípio da individualidade e o da disponibilidade”. Ibid., p. 27.

O “coletivo” que nos interessa acabou vergando o capitalismo liberal e se impôs ao nosso vigente sistema econômico para subverter a titularidade dos direitos, não mais individual sobre a relação ou coisa, mas difusa e sem se prender a pessoas determinadas. Essa última titularidade é agora inapropriável, intransferível e inalienável na medida em que está fora do alcance das amarras do contrato, sob o qual se construiu toda a reinante cultura jurídica constitucional<sup>363</sup>.

Ao se realizar a mudança do sujeito individual para o coletivo estar-se-á rompendo um paradigma jurídico<sup>364</sup>, vez que as leis isoladas e anteriores a 1988 agora encontram no novel ordenamento constitucional o seu fundamento de sustentação e validade sistêmica<sup>365</sup>.

Esse mesmo “coletivo” é que se tornou objeto de proteção dos direitos socioambientais que, no escólio de André Lima, “resultam de uma leitura socioambiental sobre os diversos direitos já consagrados na Constituição Brasileira de 1988, tais como os direitos indígenas, direitos ambientais, direitos agrários, culturais dentre outros”.

Prossegue o mesmo autor sustentando que “o meio ambiente ecologicamente equilibrado; a dignidade da pessoa humana e a cidadania; a construção de uma sociedade mais justa e solidária; o controle a todas as formas de racismo; a autodeterminação dos povos; a supremacia dos direitos humanos; a função social das propriedades urbana e rural; a valorização e a difusão das manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras; a proteção dos bens de natureza material e imaterial portadores de referência à identidade, à ação e à memória, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagísticos, arqueológico e ecológico; os espaços territoriais especialmente protegidos, a Mata Atlântica, a Floresta amazônica, o Cerrado, a Caatinga, o Pantanal e a Zona Costeira, são apenas alguns

<sup>363</sup> Explica Marés que essa cultura jurídica constitucional também pode ser chamada de moderna, capitalista, contratualista ou liberal, posto que solidificada no século XIX e onde se “construiu um sistema de garantias de direitos individuais relacionados aos bens físicos, patrimoniais, que são objetos da propriedade, estreitando e limitando todos os espaços dos direitos coletivos”. *Ibid.*, p. 29.

<sup>364</sup> Voltaremos a defender uma mudança de paradigma no item 5.1.1., quando abordaremos um novo modo de conhecer e sob uma lógica igualmente sistêmica.

<sup>365</sup> Marés cita o Decreto-lei n° 25/37 (tombamento de bens culturais), Lei n° 4771/65 (Código Florestal) e Lei n° 7347/85 (Lei da Ação Civil Pública), como exemplos de direitos coletivos

componentes essenciais que integram essa complexa e dinâmica equação que resulta inexoravelmente na construção da síntese socioambiental brasileira”<sup>366</sup>.

Mas “deve ficar claro que o que interessa ao direito socioambiental é o caráter coletivo destes direitos e não sua realização individual”, uma vez que o “direito socioambiental transforma políticas públicas em direitos coletivos, porque a política estatal que viola direitos coletivos está violando direitos garantidos legalmente e não apenas contrariando grupo de interesse”.

Essa opção pelo direito socioambiental surgiu – no ver de Dean Fabio Bueno de Oliveira – pela constatação a partir de dois limites absolutos, quais sejam, a destruição ecológica do planeta e a destruição da própria humanidade, “em virtude da exploração do trabalho vivo, que produz pobreza como limite absoluto do capital”. Em vista da verificação desses dois limites é que se concebeu um direito socioambiental “voltado para o estudo dos direitos coletivos e difusos de proteção de valores ambientais e culturais, da sociedade. Portador de um caráter político/social, este estudo leva em conta as necessidades do trabalho e da produção econômica a partir de uma racionalidade crítica, emancipatória, alterativa, libertadora”<sup>367</sup>.

Assim, o direito socioambiental, “mais do que um conjunto de normas que fiscalizam a atividade humana sobre o meio ambiente, tenta vincular-se a uma idéia muito mais abrangente, procurando assegurar, através de um sistema garantista de controle social, a conservação do ambiente humano, protegendo o bem estar das gerações presentes e futuras”<sup>368</sup>.

#### 4.3.2.

#### Tratado de Cooperação “Socioambiental” da Amazônia

Nos louvamos do título do item anterior para revermos os termos do Tratado de Cooperação Amazônica à luz do que disciplina o direito socioambiental brasileiro. Sendo esse um direito sem sujeito, direito de todos,

---

reconhecidos antes da Constituição Federal de 1988, “fazendo-os perder a invisibilidade”. “Introdução ao direito socioambiental”. op. cit., p. 30.

<sup>366</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>367</sup> Direito socioambiental, p. 21.

<sup>368</sup> ALMEIDA, Dean Fabio Bueno de. op. cit., p. 241.

onde “todos têm dele disponibilidade, mas ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, contrariando-o, porque a disposição de um seria violar o direito de todos os outros”<sup>369</sup>, não me parece desarrazoado intuir que na exposição de motivos do suso mencionado Acordo as Partes Contratantes fizeram questão de hipotecar solidariedade e cooperação mútua em torno de um bem que é comum a todos, cuja má gestão ou falta de conservação por parte de alguém significaria violar direito de todos. Senão, vejamos:

Os considerandos iniciam com o registro da consciência que as Repúblicas da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela têm da importância da Região Amazônica para os seus territórios, tanto que se comprometem a conjugar esforços para promover o desenvolvimento harmônico; compartilhar experiências; manter o equilíbrio entre crescimento e preservação do meio ambiente; bem como avançar no caminho da integração e solidariedade com vistas a um “processo de cooperação que redundará em benefício de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto”.

Claramente se colhe da introdução do Tratado de Cooperação Amazônica – até porque expresso se encontra – o ânimo geral de entabular tratamento uniforme à Bacia Amazônica para considerá-la em seu “conjunto”, como um todo indissociável, que não se consegue manter imprescindível à qualidade de vida no planeta se for em partes fragmentadas.

Nesse processo de comunhão, bem sabemos, há um complicador de ordem política denominado “soberania” que, aliás, vem ressalvado no corpo da mesma exposição inicial e que será melhor analisado no último capítulo deste trabalho como premissa do embasamento teórico para a nossa derradeira reflexão<sup>370</sup>. Mas sem adentrar por ora na discussão de se enxergar a soberania quer inerente à sociedade, quer como atributo do Estado, impende se ter como presente no espírito do Pacto Amazônico uma disposição deliberada e voltada para uma experiência socioambiental única na América Latina, tendo a Amazônia como o ponto de convergência dos interesses comuns de oito países.

<sup>369</sup> MARÉS, Carlos Frederico. “Introdução ao direito socioambiental”, op. cit., p. 33.

<sup>370</sup> Consta dos considerandos que antecedem os dispositivos do Tratado de Cooperação Amazônica a ressalva que as responsabilidades das Partes Contratantes são “inerentes à soberania de cada Estado”, ficando reafirmado no artigo IV “que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do direito internacional”.

Aos olhos do nosso constituinte originário de 1988 a floresta Amazônica Brasileira é um bem socioambiental alçado à condição absoluta de patrimônio nacional, cuja utilização far-se-á na forma da lei e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais<sup>371</sup>. Ocorre que as primeiras intenções dessa disposição socioambiental já se revelaram bem antes, em 03 de julho de 1978, por ocasião da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, envolvendo os outros sete países que compõem a região e numa posição de vanguarda em relação ao direito internacional.

Há também inegáveis indicativos de socioambientalismo impregnado no texto do Pacto Amazônico quando se estabeleceram as linhas basilares do que seria mais tarde o conceito de desenvolvimento sustentável<sup>372</sup>; quando reconheceu a função social dos rios para o povo da Amazônia<sup>373</sup>; quando emprestou visibilidade ao uso racional e planejado da fauna e da flora da região<sup>374</sup>; quando destacou a pesquisa científica e o intercâmbio de informações como forma de promoção dos direitos difusos (prevenção e controle de enfermidades, coordenação dos serviços de saúde e melhoria das condições sanitárias)<sup>375</sup>; quando pretendeu estimular o comércio a varejo de produtos de consumo local<sup>376</sup>; quando visou incrementar o turismo ecológico racional<sup>377</sup>; quando excepcionou a proteção das culturas indígenas<sup>378</sup> e quando se propôs adotar medidas comuns para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área Amazônica<sup>379</sup>.

Os compromissos acima descritos, assumidos pelos signatários do Acordo e que serão tratados separadamente no sexto capítulo, me bastam para sustentar uma leitura socioambiental não apenas das suas intenções, mas sobretudo do conteúdo do Tratado de Cooperação Amazônica. Esse mesmo Pacto haverá de ser festejado como um dos principais documentos socioambiental da história da

---

<sup>371</sup> Art. 225, § 4º.

<sup>372</sup> Artigos I, V e VII.

<sup>373</sup> Artigos III, V e VI.

<sup>374</sup> Artigo VII.

<sup>375</sup> Artigos VII e VIII.

<sup>376</sup> Artigo XII.

<sup>377</sup> Artigo XIII.

<sup>378</sup> Artigo XIII.

<sup>379</sup> Artigo XIV.

América Latina, em que pese algumas omissões e implicações oportunamente conferidas.

Diante dessas breves considerações, e deixando em aberto essas questões pontuais para retomá-las depois da abordagem metodológica deste trabalho, permitimo-nos deixar desde logo resolvido que o objeto do nosso estudo poderia perfeitamente se chamar Tratado de Cooperação "Socioambiental" da Amazônia, porque confere com a sua vocação original e se faz justiça aos ideais inicialmente traçados para a região.

## 5.

**Metodologia**

Neste descortinar, faz-se mister justificarmos teoricamente a metodologia inspiradora e utilizada para levar a cabo - em termos epistemológicos<sup>380</sup> - este trabalho de pesquisa, em vista d'algumas particularidades que requer o nosso estudo de caso.

Primeiro, e como antes visto, este trabalho segue uma abordagem eminentemente interdisciplinar que encerra não apenas elementos de ordem jurídica, mas também fundamentos de relações internacionais e de ciência política, como pode ser conferido nas descrições dos capítulos 2, 3 e 4. A feição sistêmica, não se pode olvidar, marcará fortemente as finais considerações deste ensaio, porquanto inclinado a uma leitura socioambiental crítica do Tratado de Cooperação Amazônica, como será apresentado no capítulo 6.

E se não bastasse isso, tivemos que realizar uma pesquisa também empírica a fim de coletar dados primários que nos permitiram aquilatar os motivos da baixa densidade jurídica - e mesmo desconhecimento - do Pacto Amazônico nos foros qualificados de discussão e decisão nacionais, justamente à minguada de estudos anteriores que pudessem nos fornecer um quadro de indicativos confiáveis básicos e mínimos para arrimo da nossa investigação.

Aliada a essas dificuldades, sobrelevar reconhecer que os antecedentes de informação legislativa - ainda com o gravame de serem afetos ao direito internacional - são pouco explorados na ciência jurídica, muito mais voltada aos diagnósticos e prognósticos de uma realidade criada a partir da vigência da norma editada.

Talvez seja por isso que Paulo de Barros Carvalho costumeiramente venha afirmando que "o direito cria a sua própria realidade", prescindindo de qualquer outro elemento externo e assegurador de validade, posto que "despreza o direito passado, que deixou de ser válido, e o direito futuro, que ainda não sabemos qual

---

<sup>380</sup> Quando nos referimos à "epistemologia", não se confunda com a gnosiologia (que tem por objeto o conhecimento em geral) e nem com a filosofia da ciência (dada à especulação em torno das hipóteses e resultados fornecidos pelas ciências particulares). Doravante, "epistemologia" será empregada para designar "estudo e controle das condições de possibilidade e validade do conhecimento científico". GUERRA FILHO, Willis Santiago. *A filosofia do direito*, p. 55.

será. Vale para a ciência do direito, exclusivamente, a ordem jurídica posta, isto é, o direito positivo considerado *hic et nunc*<sup>381</sup>.

Não muito afeto a essas “externalidades” – tão relevantes no cotidiano de outras ciências sociais – é que ressentimos nos estudos de direito, e com certa dificuldade para manejo, de métodos e técnicas de pesquisa que não sejam as mesmices secundárias dos arquivos bibliográficos e documentais<sup>382</sup>. Estudo de caso, pesquisa empírica, entrevistas e questionários são algumas opções metodológicas incomuns – ao menos no campo jurídico – que serão prazerosamente manipuladas neste trabalho para repercutir a eficácia sócio-jurídica do Tratado de Cooperação Amazônica.

Mas antes de adentrarmos nas justificativas das estratégias armadas para o estudo de caso, convém estabelecer valiosas noções – em largas pinceladas – do que entendemos por conhecimento, seu processo de formação e relevância para a estruturação do poder na sociedade contemporânea, assim como estabelecer novos parâmetros para uma mudança de paradigma na produção do conhecimento científico, nos exatos moldes da implicação sistêmica que pretendemos fazer ecoar dos cânones estabelecidos no Pacto Amazônico.

## 5.1.

### O poder do conhecimento

Descabe nessas brevíssimas linhas enfrentar a possibilidade, origem, essência ou tipos de conhecimento presentemente perfilhados e no âmbito da teoria do conhecimento<sup>383</sup>, assim como certificar ao homem a condição empírica para um conhecimento *a posteriori* - pragmaticamente defendido pelos

<sup>381</sup> Curso de direito tributário, p. 13.

<sup>382</sup> Consultando as obras de juristas como Eduardo de Oliveira Leite (*A monografia jurídica*), Luiz Antonio Rizzatto Nunes (*Manual de monografia jurídica*), José Wilson Ferreira Sobrinho (*Pesquisa em direito e redação de monografia jurídica*), Miracy Barbosa de Sousa Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias (*(Re)pensando a pesquisa jurídica*), sendo que todas direcionadas à metodologia do trabalho jurídico, não se vêem abordagens de estudo de caso, pesquisa empírica, entrevistas e nem questionários.

<sup>383</sup> No sentido de melhor explorar o tema, recomenda-se Johannes Hessen, *Teoria do conhecimento*.

empiristas<sup>384</sup> - ou mesmo a possibilidade de um conhecimento *a priori*, denunciado pela mente brilhante de Immanuel Kant<sup>385</sup>.

Com efeito, nos basta para iniciar o presente capítulo a certeza de que o ser humano acredita ter tomado conta do planeta porque desenvolveu a extraordinária capacidade de pensar<sup>386</sup>, desencadeando em seu espírito o poder de conhecer<sup>387</sup>.

Outrossim, explica Mário Sérgio Cortella “que por uma questão de sobrevivência, o homem é obrigado a enfrentar, a lutar com o mundo, alterando este e sendo alterado por ele. Ocorre que, no desenrolar da história da humanidade e, hoje, em quase a totalidade das sociedades, a luta principal homem *versus* mundo foi substituída por um embate secundário, que é homem *versus* homem”<sup>388</sup>.

Destarte, “o conhecimento não interessa mais tanto por uma questão de sobrevivência, como ocorria na relação homem *versus* mundo, mas na oposição entre os homens; ele tem relevância sobretudo na luta pelo poder”<sup>389</sup>.

E tanto se associa o conhecimento com as estruturas de poder<sup>390</sup> que tudo aquilo que circunda a espécie humana – à exceção d’alguns fenômenos ainda

<sup>384</sup> Miguel Reale designa “com o termo empirismo ou empiricismo todas aquelas correntes de pensamento que sustentam ser a origem única ou fundamental do conhecimento dada pela experiência, que alguns simplificam como sendo, em última análise, a experiência sensorial”. Reconhece ainda que o “empirismo congrega inúmeros pensadores que assumem várias manifestações e atitudes, através dos tempos”, chegando a destacar David Hume, John Locke, Stuart Mill, Ludwig Wittgenstein e Hans Reichenbach. *Filosofia do direito*, p. 87-91.

<sup>385</sup> O Mestre de Königsberg não negava que o nosso conhecimento poderia ter início pela experiência, mas isso não prova que todo ele derive unicamente daquela vivência, acreditando que ele se forma a partir de um composto do que recebemos através das impressões sensíveis e da nossa própria capacidade de conhecer. Assim, denominou de *a priori* o conhecimento que independe da experiência e de todas as impressões dos sentidos, e *a posteriori* aquele conhecimento formado exclusivamente pela experiência acumulada por cada indivíduo. *Crítica da razão pura*, p. 36-37.

<sup>386</sup> Marilena Chauí ensina que “pensamento” e “pensar” procedem do verbo latino *pendere*, “que significa: ficar em suspenso, estar ou ficar pendente ou pendurado, suspender, pesar, pagar, examinar, avaliar, ponderar, compensar e equilibrar”; compreendendo “pensamento” enfim como a expressão da “nossa existência como seres racionais e capazes de conhecimento abstrato e intelectual, e sobretudo manifesta sua própria capacidade para dar a si mesmo leis, normas, regras e princípios para alcançar a verdade de alguma coisa”. *Convite à filosofia*, p. 153.

<sup>387</sup> Conhecer, para o educador Cipriano Carlos Luckesi, é elucidar a realidade. “Etimologicamente, a palavra elucidar vem do latim *lucere*, cujo significado é trazer luz. Assim, conhecer significa trazer luz à realidade” (*Introdução à filosofia*, p. 18). De outro tanto, reforça Aldous Huxley que o conhecimento é uma função exclusiva do ser humano quando verifica uma mudança correspondente na natureza e na quantidade do conhecimento. *A filosofia perene*, p. 09.

<sup>388</sup> A escola e o conhecimento, p. 126.

<sup>389</sup> CORTELLA, Mário Sérgio. op.cit., p. 127.

<sup>390</sup> É de se esclarecer que se trabalha nesse tópico com a idéia fixa numa das várias nuances do poder. É que Diogo de Figueiredo Moreira Neto enumera quatro sentidos, sendo por nós eleito o sentido sociológico do poder, sendo ele “o princípio motor da instituição, o acréscimo energético,

incompreendidos pelo próprio homem – acaba se tornando objeto do desejo de dominação, monitoramento, regulação, transformação ou mesmo compreensão pelo único ser vivente do universo apto à função de empreender ações concretas tendentes a perseguir os resultados pretendidos pela faculdade do juízo.

O esforço na empreitada, aliado ao inconformismo típico da espécie, vem cadenciando de modo gradual a expansão do conhecimento humano sobre todas as coisas. Contudo, em pleno descortinar do século XXI, chegou o homem a uma indesejada encruzilhada: - não conhece tudo; não consegue tudo conhecer; precisando imediatamente rever aquilo que entendia totalmente compreendido em seu pensamento; ou seja, não pode (no sentido sociológico mesmo de “poder”, conforme definição de Moreira Neto<sup>391</sup>) subjugar os outros seres e todo o seu ambiente sob a perspectiva única do conhecimento humano. É por isso que se advoga neste trabalho uma visão holística de mundo, em harmonia com o pensamento sistêmico de ambiente e nos termos do item 5.1.2., como veremos a seguir.

O poder que imaginava decorrer do seu aperfeiçoado juízo encontra hodiernamente limites em uma outra forma de sabedoria, quer inerente à lógica dos sistemas, quer apregoada pelas outras forças vivas da natureza.

A missão terrena e última da felicidade humana talvez escape às amarras da noção que ora temos de “conhecimento” e as suas conseqüências para a sobrevivência do planeta, pois já se disse que “o animal não humano, de alguma maneira, vive no paraíso. Por não conhecer a futura morte `tem´ a vida eterna<sup>392</sup>”.

### 5.1.1.

#### A ruptura de paradigmas

Não se desconhece também que o paradigma<sup>393</sup> exerce função determinante na formação dos diversos campos do conhecimento, pois “efetua a

---

o *quantum* que faz do costume uma instituição, tornando-a impositiva para organizar o meio social segundo uma idéia”. *Teoria do poder*, p. 36.

<sup>391</sup> Op. cit., p. 36.

<sup>392</sup> FERNÁNDEZ, Alicia. *A mulher escondida na professora*, p. 53.

<sup>393</sup> O termo “paradigma” surge no texto tal qual como concebido por Thomas S. Khun, na forma de um eixo estruturante de uma dada comunidade e aparecendo de maneira “intrinsecamente circular”. Paradigmas, por ele considerados, são “as realizações universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de

seleção e a determinação da conceptualização e das operações lógicas. Designa as categorias fundamentais da inteligibilidade e opera o controle de seu emprego. Assim, os indivíduos conhecem, pensam e agem segundo paradigmas inscritos culturalmente neles”<sup>394</sup>.

Mas todo esse conhecimento adquirido por intermédio da cultura, segundo Edgar Morin, “comporta o risco do erro e da ilusão”<sup>395</sup>. Posta a questão desse modo, não se pode então negar que o processo de reconsideração dos pensamentos se denota uma atividade necessária, saudável e eficaz como instrumento de correção e construção do próprio conhecimento, em estreita sintonia com a saga de desenvolvimento humano.

Portanto, conhecer sob a lógica dos paradigmas acaba se tornando um processo evolutivo, experimentado numa relação sujeito/objeto em tempo e espaço razoavelmente definidos. Assim, “o conhecimento é relativo à história e à sociedade, ele não é neutro; todo conhecimento está úmido de situações histórico-sociais; não há conhecimento absolutamente puro, sem nódoa. Todo conhecimento está impregnado (ou, com sotaque italiano, *emprenhado*) de história e sociedade, portanto, de mudança cultural”<sup>396</sup>.

Como não se pode falar em conhecimento intangível e perene, o paradigma dominante ora se assenta sob frágeis pilares concebidos há mais de duzentos anos e que se demonstraram imprestáveis à produção de ciências sociais reconhecidamente antipositivista<sup>397</sup>. Boaventura de Sousa Santos avisa que “somos todos protagonistas e produtos” de uma ordem transmutada nos métodos científicos clássicos que, “saída da revolução científica do século XVI pelas mãos

---

praticantes de uma ciência”, ou seja, é tudo “aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma”. *A estrutura das revoluções científicas*, p. 13 e 219.

<sup>394</sup> Os sete saberes necessários à educação do futuro, p. 25.

<sup>395</sup> Sem embargo desse entendimento, Morin também admite dificuldades, haja vista que “o reconhecimento do erro e da ilusão é ainda mais difícil, porque o erro e a ilusão não se reconhecem, em absoluto, como tais”. Op. cit., p. 19.

<sup>396</sup> CORTELLA, Mario Sergio. op. cit., p. 127.

<sup>397</sup> Boaventura de Sousa Santos descreve o paradigma dominante como um modelo global e totalitário que nega racionalidade “a todas as formas de conhecimento que não se pautarem pelos seus princípios epistemológicos e pelas suas regras metodológicas”, daí o seu caráter eminentemente positivista. É que todo ele restou montado sobre “idéias matemáticas” na medida em que para se conhecer é necessário primeiro quantificar, desprezando-se as qualidades intrínsecas do objeto (processo de quantificação em prejuízo à qualificação). E o mesmo sociólogo português sentencia: “o que não é quantificável é cientificamente irrelevante”. Conhecer sob a lógica do paradigma dominante significa “dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou”. *A crítica da razão indolente*, p. 60-63.

de Copérnico, Galileu e Newton, começava a deixar os cálculos esotéricos dos seus cultores para se transformar no fermento de uma transformação técnica e social sem precedentes na história da humanidade”.

Assim, volvendo a realidade, arremata:

“Mas estamos de novo perplexos, perdemos a confiança epistemológica; instalou-se em nós uma sensação de perda irreparável tanto mais estranha quanto não sabemos ao certo o que estamos em vias de perder; admitimos mesmo noutros momentos, que essa sensação de perda seja apenas o medo que sempre precede os últimos ganhos do progresso científico. No entanto, existe sempre a perplexidade de não sabermos o que haverá, de facto, a ganhar. Daí a ambigüidade e complexidade do tempo presente. Daí também a idéia hoje partilhada por muitos, de estarmos numa fase de transição”<sup>398</sup>.

Nessa “fase de transição”, Sousa Santos enxerga não apenas o desmoronamento do paradigma dominante (escorado num progresso econômico que se esforça em fazer triunfar o sistema capitalista), mas, sobretudo, na emergência de uma outra ordem social, a ser amparada pelo “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”<sup>399</sup> a fim de desobstruir as ciências sociais dos principais obstáculos impostos pelo positivismo clássico dos métodos científicos então vigentes<sup>400</sup>.

De par com essa ruptura, Morin acrescenta que “para articular e organizar os conhecimentos e assim reconhecer e conhecer os problemas (atuais) do mundo, é necessária a reforma do pensamento”, advertindo que “esta reforma é paradigmática e, não, programática: é a questão fundamental da educação, já que se refere à nossa aptidão para organizar o conhecimento”<sup>401</sup>.

<sup>398</sup> Op. cit., p. 59-60.

<sup>399</sup> Para dizer que não está só nessas observações, Sousa Santos cita os pontos de convergência com Ilya Prigogine, que “fala da ‘nova aliança’ e da metamorfose da ciência (Prigogine e Stengers, 1979). Fritjof Capra fala da ‘nova física’ e do Taoísmo da Física (1984), Eugene Wigner de ‘mudanças do segundo tipo’ (1970), Erich Jantsch do paradigma da auto-organização (1980, 1981)”. Op. cit., p. 74.

<sup>400</sup> Boaventura de Sousa Santos, forte no escólio de Ernest Nagel, aponta como principais obstáculos às ciências sociais na órbita do paradigma dominante o fato de não se dispor de teorias explicativas que lhe permita abstrair do real a prova metodologicamente adequada, assim como a impossibilidade para estabelecer leis universais para as mesmas ciências sociais (“porque os fenômenos sociais são historicamente condicionados e culturalmente determinados”), imprevisibilidade fiável (“porque os seres humanos modificam o seu comportamento em função do conhecimento que sobre ele se adquire”) e subjetividade dos fenômenos sociais (“porque o cientista social não pode libertar-se, no ato de observação, dos valores que informam a sua prática em geral e, portanto, também a sua prática de cientista”. Op. cit., p. 66.

<sup>401</sup> Op. cit., p. 35.

Forte ainda na tese da “contextualização”<sup>402</sup>, entende o mesmo educador que “o conhecimento das informações ou dos dados isolados é insuficiente. É preciso situar as informações e os dados em seu contexto para que adquiram sentido”<sup>403</sup>, como proposto e descrito no capítulo 3, itens 3.1., 3.1.1., 3.1.2. e 3.1.3, com relação ao objeto de estudo deste trabalho – Tratado de Cooperação Amazônica; bem como no capítulo 4 e referentemente ao socioambientalismo emergente no Brasil, informador do nosso estudo.

Cumpra finalmente assinalar que restaram fincadas as primeiras bases teóricas para um novo e atualizado processo de conhecimento. A compreensão fragmentada e estanque não mais atende aos anseios da humanidade e nem responde às necessidades do sistema. Na linha dos pensadores anteriores, compreendo que para conhecer hoje, realmente, paradigmas haverão de ser rompidos.

### 5.1.2.

#### **Da especialização reducionista à complexidade holística**

A guisa de autoridade, vale a pena conferir neste intróito a experiência de um educador de estirpe que bem observou as reais conseqüências de uma “hiperespecialização” levada a extremos. Assim, recorda Edgar Morin que “efetuaram-se processos gigantescos nos conhecimentos no âmbito das especializações disciplinares, durante o século XX. Porém, estes processos estão dispersos, desunidos, devido justamente à especialização que muitas vezes fragmenta os contextos, as globalidades e as complexidades”<sup>404</sup>.

Se de um lado a especialização contribuiu de modo determinante para o aprofundamento no campo do conhecimento (descendo a minúcias e questionamentos jamais vistos pela história da humanidade), por outro teve o condão de provocar a disjunção desse mesmo conhecimento quando promoveu a sua fragmentação na forma de disciplinas ditas “especializadas”.

---

<sup>402</sup> Respeitante a esse posicionamento, Edgar Morin se filia à corrente de Claude Bastien, transcrevendo dele os seguintes fundamentos: “...a evolução cognitiva não caminha para o estabelecimento de conhecimento cada vez mais abstratos, mas, ao contrário, para sua contextualização”, acrescentando ainda que “a contextualização é condição essencial da eficácia (do funcionamento cognitivo”. Op. cit., p. 36-37.

<sup>403</sup> Op. cit., p. 36.

<sup>404</sup> Op. cit., p. 40.

As técnicas próprias da especialização, por induzirem os homens a conceberem uma descrição reducionista e mecânica dos objetos conhecidos - no caminho inverso do todo, em desconsideração à ênfase holística<sup>405</sup> - se apresentam insuficientes e desatualizadas para explicarem o funcionamento dos sistemas complexos que fazem interagir todas as espécies vivas da terra, sintetizando unidades em totalidades organizadas.

É que a nova visão da realidade – denunciada por Fritjof Capra – “baseia-se na consciência do estado de inter-relação e interdependência essencial de todos os fenômenos – físicos, biológicos, psicológicos, sociais e culturais”<sup>406</sup>.

O mesmo fluxo inter-relacional acabou por envolver as bases (antes já tidas por “complexas”) da própria sociedade que, em tempos de “grande incerteza global”<sup>407</sup> e no ver de Jürgen Habermas, “se tornou realmente tão complexa, a ponto de não poder mais ser vista como a totalidade dinâmica de um complexo estrutural. A sociedade, diferenciada funcionalmente, encontra-se descentralizada; o Estado não constitui mais a vanguarda política apta a enfeixar as funções da sociedade global; parece que tudo se transformou em periferia”<sup>408</sup>.

Como se pode concluir, os abalos sísmicos sofridos pelo modo fragmentado de conhecer - em decorrência do abandono da visão holística – reclamam um novo ordenamento das idéias. Haveremos de retomar o rumo da sistematização, conhecendo primeiro o funcionamento do todo e tendo sempre presente a interdependência existente entre os organismos vivos e os fenômenos físicos da natureza.

A opção por essa abordagem epistemológica, que nos seus desdobramentos acaba também dando sustentação teórica ao movimento socioambiental no Brasil, restou por nós eleita a fim de extrair não apenas repercussões de ordem ambiental, mas sobretudo implicações harmônicas e de

<sup>405</sup> Os fenômenos do “reducionismo”, “mecanicismo” e “holismo” são trabalhados na obra de Fritjof Capra para justificar a “mudança do paradigma mecanicista para o ecológico”, interpretados sob o espectro da tensão e vazado nos seguintes termos: “A tensão básica é a tensão entre as partes e o todo. A ênfase nas partes tem sido chamada de mecanicista, reducionista ou atomística; a ênfase no todo, de holística, organísmica ou ecológica. Na ciência do século XX, a perspectiva holística tornou-se conhecida como ‘sistêmica’, e a maneira de pensar que ela implica passou a ser conhecida como pensamento ‘pensamento sistêmico’”. *A teia da vida*, p. 33.

<sup>406</sup> O ponto de mutação, p. 259.

<sup>407</sup> Sobredita incerteza é apontada por Roland Robertson, mormente após os eventos ocorridos na década de mil novecentos e noventa nos territórios da antiga União Soviética, Europa Central e Oriental, China e em outros lugares onde “romperam praticamente todas as condições convencionais referentes à ‘ordem mundial’”. *Globalização*, p. 77.

cunho social, tendo como parâmetro o texto jurídico do Tratado de Cooperação Amazônica para a região.

### 5.1.3.

#### **Ciência versus senso comum**

Tratou-se nos sub-itens anteriores das nuances e processos para construção de um conhecimento atualizado, adaptado às novas necessidades e realidades humanas. Mas o conhecimento que por ora nos interessa é de modalidade específica, metodologicamente orientado e tecnicamente construído, inobstante compreendermos que todos os modos possíveis de conhecer não são excludentes e nem incongruentes, mas complementares<sup>409</sup>.

Cumpramos então traçarmos rápidas considerações acerca do conhecimento científico, em contraponto ao senso comum e dele se distanciando por processos contínuos de aprimoramento.

Pedro Demo, com muito discernimento, deixa logo assentado que “não é ciência o que chamamos de ‘senso comum’, a forma comum de conhecermos a realidade, sobretudo através da experiência imediata”<sup>410</sup>. Acordes, Orides Mezzaroba e Cláudia Servilha Monteiro obtemperam que “o conhecimento científico vai muito além do senso comum”<sup>411</sup>.

Entretanto, questão ainda pendente de inquestionável solução na doutrina é o que venha a ser “ciência”<sup>412</sup>. Nessa quadra de imprecisão, somos obrigados a

<sup>408</sup> Pensamento pós-metafísicos, p. 177.

<sup>409</sup> Orides Mezzaroba e Cláudia Servilha Monteiro elegem as cinco manifestações possíveis dos modos de conhecer mais relevantes, quais sejam, o mito, a religião, a filosofia, o senso comum e a ciência. Destacam ainda que “cada um deles procura, a seu modo, desvendar os segredos do mundo, atribuindo-lhe um determinado sentido. Eles não são excludentes, muito pelo contrário: à medida que uma forma de conhecimento não consegue explicar determinada realidade ou fato, uma outra poderá oferecer uma explicação razoável. Podemos afirmar, então, que cada forma de conhecimento, na medida do possível, complementa ou se sobrepõe à outra”. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*, p. 23.

<sup>410</sup> Introdução à metodologia da ciência, p. 30.

<sup>411</sup> Op. cit., p. 41.

<sup>412</sup> Dito por Antonio Carlos Gil, “etimologicamente, ciência significa conhecimento”, pois deriva do latim *scire*, que quer dizer saber. Mas o mesmo Gil relembra que “poucas coisas em ciência são tão controversas quanto sua definição, havendo mesmo autores que consideram essa discussão insolúvel” (*Métodos e técnicas de pesquisa social*, p. 20). Miguel Reale, alheio a essa discussão e com arrimo nas definições de Lalande, logrou apresentar duas acepções de “ciência”, a saber: “(a) – como ‘todo conjunto de conhecimentos ordenados coerentemente segundo princípios’; (b) como ‘todo conjunto de conhecimentos dotados de certeza por se fundar em relações objetivas

acompanhar Pedro Demo que inteligentemente tergiversou: “é sempre mais fácil dizer o que não seria ciência”<sup>413</sup>. E para solucionar os problemas decorrentes da operacionalização de uma eventual demarcação científica, emerge os requisitos enumerados por Antonio Carlos Gil como possíveis de distinguir, “em boa parte dos casos”, “entre o que é ciência e o que não é”. Gizamos:

“O conhecimento científico é objetivo porque descreve a realidade independentemente dos caprichos do pesquisador. É racional porque se vale sobretudo da razão, e não de sensação ou impressões, para chegar a seus resultados. É sistemático porque se preocupa em construir sistemas de idéias organizadas racionalmente e em incluir os conhecimentos parciais em totalidades cada vez mais amplas. É geral porque seu interesse se dirige fundamentalmente à elaboração de leis ou normas gerais, que explicam todos os fenômenos de certo tipo. É verificável porque sempre possibilita demonstrar a veracidade das informações. Finalmente, é falível porque, ao contrário de outros sistemas de conhecimento elaborados pelo homem, reconhece sua própria capacidade de errar”<sup>414</sup>. (Grifo meu)

Em razão desses predicativos, importa reter que transborda os lindes da demarcação científica o entendimento de “senso comum”, haja vista “ser um conhecimento acrítico, imediatista, crédulo. Não possui sofisticação. Não problematiza a relação sujeito/objeto. Acredita no que vê. Não distingue entre fenômeno e essência, entre o que aparece na superfície e o que existe por baixo. Ao mesmo tempo, assume informações de terceiros, sem as criticar”<sup>415</sup>.

Conhecer cientificamente requer, enfim, disposição crítica, rigor metodológico, técnica apurada e linguagem apropriada. É o refinamento das idéias, a sofisticação do pensamento.

Inegável ainda nos parece a conclusão de que a investigação científica evoluiu na medida da necessidade do homem em procurar resolução e/ou explicação racional para os diversos e específicos problemas que afligiram a humanidade com o passar dos tempos. A produção do conhecimento, máxime científico, traz em seu bojo a responsabilidade da perseguição de respostas às mais variadas inquietações, justificando em si o caráter eminentemente utilitário para a vida humana.

---

confirmadas por métodos de verificação definida, susceptível de levar quantos os cultivam a conclusões ou resultados concordantes””. Op. cit., p. 73.

<sup>413</sup> Metodologia científica em ciências sociais, p. 18.

<sup>414</sup> Op. cit., p. 21.

<sup>415</sup> DEMO, Pedro, Introdução à metodologia da ciência, p. 30.

## 5.2.

### Delineamentos da pesquisa

Congruentes às reflexões acima, nas próximas seções serão apresentados os delineamentos da pesquisa selecionados para este trabalho, ficando a promessa de que os conhecimentos produzidos a partir da compreensão dos fenômenos que irradiam do Tratado de Cooperação Amazônica haverão de ser adjetivados não apenas de índole sistêmica, mas sobretudo de cunho científico.

Diante das possibilidades de enquadramento normalmente possibilitadas pela doutrina, iremos especificar os tipos e objetivos da nossa investigação tanto em termos teóricos como empíricos, para adequá-la à abrangência da estratégia de estudo de caso mediante esgrima de métodos e técnicas confiáveis para a coleta de dados.

#### 5.2.1.

#### Tipos e objetivos da pesquisa

Pedro Demo sentencia que “a atividade básica da ciência é a pesquisa”<sup>416</sup>. Todavia, importa para o estudo do Tratado de Cooperação Amazônica a pesquisa realizada com suporte numa investigação planejada, desenvolvida e concebida nos termos das normas de metodologia e técnica aceitas pela ciência como válidas. Em suma, requer-se para o desiderato uma pesquisa de cunho eminentemente científico.

Posta a questão desse modo, pesquisa científica – especificamente falando – se consubstancia num “procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento”. Esse conceito, que restou alinhavado por Ander-Egg e reproduzido na obra de Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi<sup>417</sup>, vai de encontro às qualidades básicas inerentes às pesquisas científicas assinaladas por Délcio Vieira Salomon, a saber: “criatividade”, “contribuição substancial no

<sup>416</sup> Introdução à metodologia da ciência, p. 22.

<sup>417</sup> Metodologia do trabalho científico, p. 43.

processo cumulativo do conhecimento científico” e destacado “nível de abstração e generalização”<sup>418</sup>.

Sem embargo das inúmeras definições que se desenharam nos manuais de metodologia científica, quer nos parecer que nelas predomina o caráter eminentemente utilitarista dessa atividade investigatória, envidando-se esforços invariavelmente para a solução de problemas. Assim, se nos afigura verificável na maioria dos conceitos consultados um fim útil bem definido para a pesquisa científica<sup>419</sup>, em consonância com o próprio objetivo contemporâneo da ciência.

Mas há outros respeitáveis pronunciamentos, em que pese minoritários, que vislumbram na pesquisa científica ora a busca da realidade<sup>420</sup>, ora a geração de novas teorias ou avaliação daquelas existentes<sup>421</sup>. Contudo, pesquisar com cientificidade implica examinar de modo sistemático um determinado objeto, tendo-se em foco objetivos criteriosamente definidos, a fim de serem perseguidos pela maneira possível de conhecer do próprio homem.

Ocorre que nem mesmo consenso há na doutrina acerca da terminologia empregada para designar os diversos desdobramentos verificados a partir do gênero “pesquisa científica”. Antonio Carlos Gil discorre sobre os “níveis” de pesquisa<sup>422</sup>. Délcio Vieira Salomon<sup>423</sup> e Silvio Luiz de Oliveira<sup>424</sup>, por outro lado, falam em “tipos” diferentes de pesquisa, enquanto que Pedro Demo<sup>425</sup>, Maria Margarida de Andrade<sup>426</sup> e Izequias Estevam dos Santos<sup>427</sup> usam a expressão “classificação” para indicarem as divisões surgidas no processo investigatório.

Mesmo que não resolvido o impasse terminológico, urge trazer à baila as quatro linhas básicas de pesquisa propostas por Pedro Demo e sintetizadas da seguinte forma:

<sup>418</sup> Como fazer uma monografia, p. 109.

<sup>419</sup> Pesquisa científica voltada para a solução de problemas pode ser conferido, dentre outras, nas obras de Délcio Vieira Salomon (op. cit., p. 110), Antonio Carlos Gil (*Como elaborar projetos de pesquisa*, p. 17), Fernando Gewandszajder (*O que é método científico*, p. 35), Jaqueline Mainel Rocha (*Iniciação científica em direito*, org. Glorini<sup>a</sup> Machado, p. 121), Izequias Estevam dos Santos (*Textos selecionados de métodos e técnicas de pesquisa científica*, p. 169), Cervo e Bervian (*Metodologia científica*, p. 50), Silvio Luiz de Oliveira (*Tratado de metodologia científica*, p. 117) e Maria Margarida de Andrade (*Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação*, p. 16).

<sup>420</sup> DEMO, Pedro. Introdução à metodologia da ciência, p. 23.

<sup>421</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social*, p. 16.

<sup>422</sup> Métodos e técnicas da pesquisa social, p. 43.

<sup>423</sup> Op. cit., p. 111.

<sup>424</sup> Op. cit., p. 118.

<sup>425</sup> Introdução à metodologia da ciência, p. 23.

<sup>426</sup> Op. cit., p. 19.

“a) A *pesquisa teórica* é aquela que monta e desvenda quadros teóricos de referência. Não existe pesquisa puramente teórica, porque já seria mera especulação. Mera especulação é a reflexão aérea subjetiva, à revelia da realidade, algo que um colega cientista não poderia refazer ou controlar.

...omissis...

b) A *pesquisa metodológica* não se refere diretamente à realidade, mas aos instrumentos de captação e manipulação dela. Para muitos será estranho imaginar uma pesquisa metodológica, porque não é usual colocar as coisas assim. Cremos, no entanto, que é fundamental estabelecer a importância da construção metodológica, porque não há amadurecimento científico sem amadurecimento metodológico.

...omissis...

c) A *pesquisa empírica* é aquela voltada sobretudo para a face experimental e observável dos fenômenos. É aquela que manipula dados, fatos concretos. Procura traduzir os resultados em dimensões mensuráveis. Tende a ser quantitativa, na medida do possível.

...omissis...

d) A *pesquisa prática* é aquela que se faz através do teste prático de possíveis idéias ou posições teóricas. Certamente é uma função da prática testar se a teoria é fantasia, especulação ou se é real. Todavia, a prática tem a função mais essencial de representar o lado político das ciências sociais. Aí, a própria omissão é uma prática, porquanto há de significar o favorecimento da situação vigente<sup>428</sup> (grifos originais).

A investigação que se pretende, *in casu*, se amolda tanto aos objetivos da pesquisa teórica quanto da empírica, porquanto parte de um quadro teórico de referência (como apresentado no capítulo 2 – tratados internacionais; no capítulo 3 - Tratado de Cooperação Amazônica; e no capítulo 4 - socioambientalismo) para desvendar os fenômenos jurídicos e socioambientais que dele irradiam, mensuráveis por experimento de situações concretas que se verificam na região norte do país.

Mas há outras classificações de pesquisa, conforme denunciado por Maria Margarida de Andrade. Assim, quanto à natureza, “a pesquisa pode constituir-se em trabalho científico original ou em resumo de assunto”<sup>429</sup>; quanto aos procedimentos – que é “a maneira pela qual se obtêm os dados necessários” – a

<sup>427</sup> Op. cit., p. 171.

<sup>428</sup> Introdução à metodologia da ciência, p. 23-27.

<sup>429</sup> Op. cit., p. 19.

pesquisa pode ser “de campo” e de “fontes de papel”, aí incluídas as pesquisas bibliográfica e documental<sup>430</sup>. Ainda na classe dessas últimas, Izequias Estevam dos Santos compreende as modalidades de pesquisas experimental, *ex post facto* e estudo de caso<sup>431</sup>, que adiante será melhor estudado.

Outrossim, exsurge em tintas fortes nos trabalhos de Antonio Carlos Gil<sup>432</sup>, Izequias Estevam dos Santos<sup>433</sup> e Maria Margarida de Andrade<sup>434</sup> uma classificação de pesquisa científica quanto aos seus objetivos, desmembradas em exploratórias, descritivas e explicativas<sup>435</sup>. Gizamos:

“(1) **Pesquisas exploratórias:** as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas.

...omissis...

(2) **Pesquisas descritivas:** as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

...omissis...

(3) **Pesquisas explicativas:** são aquelas pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. Por isso mesmo é o tipo mais complexo e delicado, já que o risco de cometer erros aumenta consideravelmente”<sup>436</sup>.

Quanto aos objetivos a serem perseguidos - e em face da ausência de literatura jurídica sobre o objeto da nossa investigação - a pesquisa entabulada se

<sup>430</sup> Op. cit., p. 20.

<sup>431</sup> Op. cit., p. 171.

<sup>432</sup> Método e técnicas de pesquisa social, p. 43.

<sup>433</sup> Op. cit., p. 171.

<sup>434</sup> Op. cit., p. 19-20.

<sup>435</sup> A título de registro, Augusto N. S. Triviños adota idênticas nomenclaturas e razões, só que para fundamentar, em vez de “pesquisas”, “tipos de estudos” exploratórios, descritivos e experimentais. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*, p. 109-114.

<sup>436</sup> GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social, p. 43-45.

aproxima da modalidade exploratória em razão da intenção de esclarecer conteúdos normativos do Acordo Amazônico e desenvolver novos conceitos mediante o envolvimento de levantamentos bibliográficos e documentais acerca daquele documento, por intermédio ainda de questionários de perguntas fechadas e entrevistas não padronizadas para uma estratégia de estudo de caso.

Mas a estratégia de pesquisa que nos permitirá compreender as mais diversas variáveis de interesse que se propagam a partir do texto do Pacto Amazônico é o estudo de caso, a seguir espiciado.

### 5.2.2.

#### Estudo de caso como estratégia de pesquisa

O estudo de caso, para uns compreendido dentro da pesquisa qualitativa<sup>437</sup> e para outros podendo ser utilizado tanto em pesquisas exploratórias quanto descritivas e explicativas<sup>438</sup>, acabou sendo tratado por Robert K. Yin como uma “estratégia de pesquisa”, na medida que compreende um método de ampla abrangência e sob “a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados”<sup>439</sup>.

Orides Mezzaroba e Claudia Servilha Monteiro também chamam a nossa atenção para o fato de que “o estudo de caso não se resume a simples *descrição* do objeto, fato, coisa ou fenômeno que estamos nos propondo a estudar”<sup>440</sup>.

Sem descurar dessas primeiras observações, Robert K. Yin sentencia enfim que o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”<sup>441</sup>. No sentido de completar e melhor explicar o supra citado conceito, acrescenta:

“A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como

<sup>437</sup> Orides Mezzaroba e Claudia Servilha Monteiro (op. cit., p. 119), assim como por Augusto N. S. Triviños (op. cit., p. 133).

<sup>438</sup> GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social, p. 73.

<sup>439</sup> Estudo de caso, p. 33.

<sup>440</sup> Op. cit., p. 122.

<sup>441</sup> Op. cit., p. 32.

resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se de desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados”<sup>442</sup>.

E por enfrentar essa situação tecnicamente excepcional e exclusiva é que Robert K. Yin elege o “estudo de caso único” como a clássica estratégia de pesquisa, pois análogo a um experimento único que “pode significar uma importante contribuição à base de conhecimento e à construção da teoria. Tal estudo pode até mesmo nos ajudar a redirecionar investigações futuras em uma área inteira”<sup>443</sup>, como sói acontecer com o socioambientalismo no Brasil.

Na permissibilidade desse enquadramento é que estamos autorizados a estudar o Tratado de Cooperação Amazônica, porquanto diferenciado de outros compromissos firmados pelo nosso país na qualidade de situação técnica única envolvendo o território amazônico em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, baseadas em várias fontes de evidência que se beneficiam do desenvolvimento prévio de proposições teóricas a fim de conduzir coleta e análise de dados<sup>444</sup>.

Mas outras características dessa estratégia estão a merecer destaque que, à par da “unicidade” antes preconizada<sup>445</sup>, tornam a tarefa de pesquisa “praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”<sup>446</sup>. Avulta acrescer, assim, que o “estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”<sup>447</sup>, é outra peculiaridade marcante no estudo de caso, “sempre levando em consideração os fatores que acabam influenciando direta ou indiretamente sua natureza e desenvolvimento”<sup>448</sup>.

De parte isto, conclui Robert K. Yin que geralmente os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões “do tipo ‘como’ ou ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o

<sup>442</sup> Op. cit., p. 32-33.

<sup>443</sup> Op. cit., p. 61-62 e 166.

<sup>444</sup> YIN, Robert K. op. cit., p. 32-33.

<sup>445</sup> Característica também reconhecida por Augusto N. S. Triviños quando propaga o estudo de caso como “uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente”. Op. cit., p. 133.

<sup>446</sup> GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social, p. 73.

<sup>447</sup> Idem, ibidem, p. 72-73.

<sup>448</sup> MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha Monteiro. op. cit., p. 120.

pesquisador tem pouco ou nenhum controle”<sup>449</sup>. E por repristinar os dizeres de Shramm, Yin teve o mérito de nos revelar a essência do estudo de caso, *litteris*:

“A essência de um estudo de caso, a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ela tenta esclarecer uma *decisão* ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados”<sup>450</sup>.

Relativamente à classificação, os estudos de caso se firmaram - no princípio - a partir dos vários tipos de situações empiricamente estudadas. Nesse diapasão, vem a talho colacionar as seguintes categorias, remontadas na obra de Augusto N. S. Triviños:

“1<sup>a</sup>.) *Estudos de Casos histórico-organizacionais*: - o interesse do pesquisador recai sobre a vida de uma instituição. A *unidade* pode ser uma escola, uma universidade, um clube etc”<sup>451</sup>.

“2<sup>a</sup>.) *Estudos de Casos observacionais*: - esta é uma categoria típica, poderíamos dizer, de pesquisa qualitativa. A técnica de coleta de informações mais importante dela é a *observação participante*, que, lembramos, às vezes aparece como sinônima de enfoque qualitativo. O foco de exame pode ser uma escola, um clube, uma Associação de Vizinhos, uma Cooperativa de Produção e Consumo etc”<sup>452</sup>.

“3<sup>a</sup>.) *O Estudo de Caso denominado História de Vida*: - geralmente, a técnica utilizada para investigar em ‘História de Vida’ é a entrevista semi-estruturada que se realiza com um pessoa de relevo social (escritor famoso, cientista célebre, filantropo esclarecido, político de renome etc.), ou com uma pessoa de uma vila popular (como a antiga professora, presidente da Associação de Mães, operários distintos, uma família qualquer etc.)”<sup>453</sup>.

Maneira diversa de classificar os estudos de caso restou explorada por Orides Mezzaroba e Cláudia Servilha Monteiro, também pautada em experiências concretas vivenciadas anteriormente. Vejamos:

“1) *Estudo de caso institucional*: - nesta modalidade de estudo de caso a investigação inicia a partir das informações que já existe sobre a Instituição a ser examinada ... A preocupação fundamental está em buscar dados que possam oferecer o conhecimento mais amplo possível para se examinar de forma

<sup>449</sup> Op. cit., p. 28.

<sup>450</sup> Op. cit., p. 31.

<sup>451</sup> Op. cit., p. 134.

<sup>452</sup> Op. cit., p. 135.

<sup>453</sup> Op. cit., p. 135.

aprofundada a Instituição objeto do estudo ... Perceba que o estudo de caso institucional pode focalizar, por exemplo, o Parlamento, o Poder Judiciário, Partidos Políticos, Organizações Não-Governamentais, Movimentos Sociais etc.<sup>454</sup>.

“2) *Estudo de caso de categoria aplicada*: - o estudo de caso possui uma dimensão teórica-prática bem definida nessa modalidade. A tarefa se resume em eleger uma categoria e vinculá-la a um determinado fenômeno ou evento concreto ou mesmo hipotético, tendo em vista a verificação do alcance e da extensão de sua aplicabilidade”<sup>455</sup>.

“3) *Estudo de caso factual*: - por vezes o objeto do estudo de caso poderá ser um fenômeno ou um evento verificado de fato na realidade, tal como uma greve, um processo de votação no Parlamento, uma manifestação política etc. São fenômenos ou eventos que podem ser identificados em diferentes planos tratados isoladamente ou em associação recíproca (interdisciplinaridade) nos seguintes territórios: social, político, econômico, histórico, mas sempre submetido à avaliação jurídica”<sup>456</sup>.

“4) *Estudo de caso comparado*: - este estudo possibilita ao pesquisador estabelecer relações comparativas entre dois ou mais casos específicos, com a finalidade de verificar as conexões entre eles. Esse tipo de estudo de caso é fruto da aplicação do método comparativo”<sup>457</sup>.

“5) *Estudo de processos judiciais e/ou administrativos*: - quando se analisa um caso jurídico considerado relevante por suas características especiais ou pelas conseqüências que assume ou assumiu, é bom, antes de qualquer coisa, prestar atenção em uma questão de ordem ética. A sua pesquisa não pode causar nenhuma espécie de dano material ou moral a ninguém”<sup>458</sup>.

Dada a sua aplicação indeterminada, o estudo de caso pode vir a se estender sobre fatos, hipóteses e objetos não relacionados nas classificações anteriores, razão pela qual poucos autores se aventuraram em nominá-los por distinção de espécies.

Entretanto, e voltando ao dimensionamento da nossa investigação, por ora nos serve as classificações anteriores para situá-la nos parâmetros de um estudo de caso único, histórico-organizacional ou institucional, pois demos início nos capítulos anteriores – com desdobramentos no próximo – ao exame do destino dado à Bacia Amazônica pelos signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, bem como à análise da sua “vida” e conseqüente evolução, culminada com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

<sup>454</sup> Op. cit., p. 122-123.

<sup>455</sup> Op. cit., p. 123.

<sup>456</sup> Op. cit., p. 124.

<sup>457</sup> Op. cit., p. 124.

<sup>458</sup> Op. cit., p. 125.

Demais disto, nos interessa ainda neste estudo de caso a repercussão jurídica dos termos do Tratado de Cooperação Amazônica em território brasileiro e as conseqüências d'algumas omissões normativas; quer dizer, tão relevantes para a investigação quanto os assuntos regulados serão as matérias não disciplinadas no texto e que dizem respeito diretamente à realidade ambiental da Amazônia.

Não deixamos de considerar algumas limitações atribuídas ao estudo de caso<sup>459</sup>, mas com o propósito da sua abrangência se quer estudar tudo aquilo que contém o Pacto Amazônico de significativo para a linha de pesquisa socioambiental, assim como questões relevantes que não foram contempladas (mas que deveriam estar) nos lindes normativos do mesmo acordo. De outro modo, interessa para a nossa reflexão não somente as suas vicissitudes, mas especialmente as omissões sentidas empiricamente, se tentando chegar aos motivos desses vícios e seus efeitos na região.

### 5.2.3.

#### Método de pesquisa

A bem do resguardo, insta registrar que costumeiramente se confundem os vocábulos “método” e “metodologia”, ora se defendendo que o método deriva da metodologia<sup>460</sup>, ora advogando a tese de que o vocábulo “método” está associado ao termo “metodologia”<sup>461</sup>.

Atento a essa confusão conceitual, bem explica Roberto Jarry Richardson que seguindo a sua origem, “método” é o caminho ou a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo, distinguindo-se assim, do conceito de “metodologia”, que deriva do grego *méthodos* (caminho para chegar a um

<sup>459</sup> Robert K. Yin cita como “preocupações” mais freqüentes no estudo de caso a falta de rigor na pesquisa (porque o pesquisador negligencia em aceitar evidências equivocadas ou visões tendenciosas), fornecimento de pouca base para se fazer uma generalização científica (como se generalizar a partir de um caso único?), demora na conclusão do trabalho e inúmeros documentos ilegíveis como resultado. Apesar de reconhecer que “essas preocupações comuns possam ser tranqüilizadas”, Yin alerta para o fato de que “bons estudos de caso são muito difíceis de serem realizados”. Op. cit., p. 28-30.

<sup>460</sup> OLIVEIRA, Silvio Luiz de. *Tratado de metodologia científica*, p. 57.

<sup>461</sup> MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. op. cit., p. 49.

objetivo) + *logos* (conhecimento). Assim, a metodologia são os procedimentos e regras utilizadas por determinado método<sup>462</sup>.

Concebendo o método como um caminho para se chegar a um determinado fim, em homenagem à sua origem etimológica, seguem os escólios de Antonio Carlos Gil<sup>463</sup>; Amado Luiz Cervo e Pedro Alcino Bervian<sup>464</sup>; Maria Margarida de Andrade<sup>465</sup> e Izequias Estevam dos Santos<sup>466</sup>.

Contudo, não excede recordar que esse “determinado fim” – no viés utilitarista assumido anteriormente – se completa com a busca do conhecimento<sup>467</sup>. Daí se sustentar a importância do método na produção científica do conhecimento, tendo-se em mente que esse último e precípua desiderato “não pode ser produzido sem incluir nos procedimentos: regra, capricho, esforço organizado, disciplina e outros atributos que levarão o estudioso ao uso de metodologia”<sup>468</sup>.

Ademais, é lição também haurida na obra de Fernando Gewandszajder que uma das características básicas do método científico é a “tentativa de resolver problemas por meio de suposições, isto é, de hipóteses, que possam ser testadas através de observações ou experiências”. Destarte, para o mesmo doutrinador, método pode ser também definido como uma “série de regras para tentar resolver um problema”<sup>469</sup>.

De tudo, ressaí a convicção de que o método é a maneira mais confiável ou o melhor caminho para se chegar à equação de um problema, cujas hipóteses podem ser verificadas e testadas empiricamente. Portanto, e permanecendo fiel à linha inicial de argumentação, entendemos que toda ciência deva ter um fim útil para a humanidade, com a produção de resultados práticos e no desiderato da constante e necessária evolução.

E o método que mais se enquadra aos desígnios do nosso estudo de caso é o qualitativo, à medida que não emprega um instrumental estatístico como base do

<sup>462</sup> Op. cit., p. 22.

<sup>463</sup> Métodos e técnicas de pesquisa social, p. 26.

<sup>464</sup> Op. cit., p. 22.

<sup>465</sup> Op. cit., p. 22.

<sup>466</sup> Op. cit., p. 91.

<sup>467</sup> ANDRADE, Maria Margarida de. op. cit., p. 22.

<sup>468</sup> ANDRADE, Maria Margarida de. op. cit., p. 92.

<sup>469</sup> Op. cit., p. 03.

processo de análise de uma determinada situação<sup>470</sup>. É que “a abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social”<sup>471</sup>.

Por fim, a nossa escolha metodológica pelo enfoque qualitativo do Tratado de Cooperação Amazônica se assenta numa vontade deliberada para observar os seus efeitos práticos e na necessidade de interpretá-los com base nas relações socioambientais encontradas no território brasileiro da Amazônia, fundamentando-se as conclusões em quadros conceituais atualizados e teorias sociais existentes.

#### 5.2.4.

#### Técnica de pesquisa

Giovanni de Farias Seabra deixa logo avisado que “o vocábulo ‘método’ não é sinônimo do vocábulo ‘técnica’. Enquanto as técnicas variam de acordo com a natureza da pesquisa e as conquistas tecnológicas, todas as ciências empregam um método comum nas suas investigações, na medida em que se utilizam os mesmos princípios”<sup>472</sup>.

Outra faceta dessa relevante distinção é dada por João Álvaro Ruy, para quem, a rigor, “reserva-se a palavra método para significar o traçado das etapas fundamentais da pesquisa, enquanto técnica significa os diversos recursos peculiares a dado objeto de pesquisa, dentro das diversas etapas do método”<sup>473</sup>.

Num esforço para melhor esclarecer a diferença entre “método” e “técnica”, Maria Margarida de Andrade faz prevalecer o “critério da especificidade”, inerente às técnicas, posto que “cada área do conhecimento dispõe de técnicas de pesquisa específicas e, na mesma área ou na mesma

<sup>470</sup> Roberto Jarry Richardson, em contraponto ao qualitativo, nos apresenta o método quantitativo que, “como o próprio nome indica, caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio de padrão, às mais complexas, como coeficientes de correlação, análise de regressão, etc”. Op. cit., p. 70.

<sup>471</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. op. cit., p. 79.

<sup>472</sup> Pesquisa científica, op. cit., p. 53.

<sup>473</sup> Metodologia científica, p. 138.

pesquisa, cada etapa do trabalho pode exigir o emprego de técnicas próprias, adequadas ao objetivo que se pretende alcançar”<sup>474</sup>.

E arremata:

“Portanto, conclui-se que o método é constituído de procedimentos gerais extensivos às diversas áreas do conhecimento, enquanto a técnica abrange procedimentos mais específicos, em determinada área do conhecimento”<sup>475</sup>.

A esta altura, já se fixou em nossas mentes o entendimento de que método é o caminho a ser seguido pelo pesquisador, visando atingir determinado objetivo. Ocorre que para realizar tal intento – na trilha do rumo escolhido – deverá o mesmo investigador escolher os instrumentos e/ou procedimentos que serão adotados na empreitada. E para operacionalizar esse procedimento técnico, “podemos utilizar vários recursos, como, por exemplo: coleta e análise de dados; pesquisa, seleção, leitura, análise e fichamento do material bibliográfico encontrado; realização de entrevistas, pesquisa de campo; e articulação dos conceitos operacionais que servirão de base para a análise do objeto de pesquisa, além de outros instrumentos particulares de cada modalidade de investigação”<sup>476</sup>.

Como visto, “o método se faz acompanhar da técnica, que é o suporte físico, são os instrumentos que auxiliam para que se possa chegar a um determinado resultado: ensino, descoberta, aprendizado, invenção, investigação”<sup>477</sup>.

Pois bem; fincadas essas extremas, voltemos às penas de Maria Margarida de Andrade<sup>478</sup> e de Izequias Estevam dos Santos<sup>479</sup> para classificar as técnicas de pesquisa em “documentação indireta” e “documentação direta”. “Na documentação indireta”, acordam eles, “estão incluídas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e os estudos exploratórios. Nela são usados todos os tipos de documentos escritos, como livros, periódicos, jornais, revistas, filmes, fotografia, etc”<sup>480</sup>.

<sup>474</sup> Op. cit., p. 22.

<sup>475</sup> Op. cit., p. 22.

<sup>476</sup> MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. op. cit., p. 57.

<sup>477</sup> OLIVEIRA, Silvio Luiz de. Tratado de metodologia científica, p. 58.

<sup>478</sup> Op. cit., p. 29.

<sup>479</sup> Op. cit. 181.

<sup>480</sup> SANTOS, Izequias Estevam dos. op. cit., p. 181.

Descambando para a “documentação direta”, esclarece Izequias Estevam dos Santos que ela “se utiliza de todo tipo de observação e se classifica em observação direta intensiva e observação direta extensiva”, ambas vazadas nos seguintes termos:

“O primeiro tipo (observação direta intensiva) se fundamenta na observação em si e pode ser dividido nas seguintes modalidades: observação sistemática, assistemática, não-participante, em equipe, individual, na vida real e em laboratório. O outro tipo de observação direta intensiva é a entrevista, que pode ser estruturada e não estruturada.

...omissis...

A observação direta extensiva fundamenta-se na aplicação de questionários, formulários, testes, pesquisa de mercado e história da vida”<sup>481</sup>.

Tendo em vista primeiro a opção pelo método qualitativo – que requer observação e interpretação dos efeitos do Tratado de Cooperação Amazônica – nos parece correto afirmar que talvez seja insuficiente para o escopo da investigação tão-somente a manipulação da parca documentação indireta (bibliográfica e documental) produzida sobre o tema, afigurando-se mister o emprego da técnica de pesquisa na forma da documentação direta (tanto intensiva quanto extensiva) como complementação válida e eficaz à compilação dos elementos empíricos perseguidos.

E dentre outros, quiçá seja o questionário o mais comum e importante instrumento desse modo de coletar dados<sup>482</sup>, se caracterizando “por conter um conjunto de itens bem ordenados e bem apresentados”, além de exigir “resposta por escrito” e “limitação nas respostas”<sup>483</sup>.

Antonio Carlos Gil, nesse toar, define questionário “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc”<sup>484</sup>.

<sup>481</sup> Op. cit., p. 181.

<sup>482</sup> Compartilham desse entendimento Roberto Jarry Richardson (op. cit., p. 189) e Silvio Luiz de Oliveira (*Tratado de metodologia científica*, p. 165).

<sup>483</sup> SANTOS, Izequias Estevam dos. op. cit., p. 230.

<sup>484</sup> Métodos e técnicas de pesquisa social, p. 128.

Em face dessa finalidade é que Leonard Losciuto adverte para a formulação das questões, que “podem versar sobre o que as pessoas sabem, sobre aquilo que acreditam, esperam, sentem ou desejam, ou sobre o que têm feito”<sup>485</sup>.

Observadas as devidas cautelas, os questionários acabam cumprindo pelo menos duas funções, a saber: “descrever as características e medir determinadas variáveis de um grupo social”<sup>486</sup>.

Nesse desiderato é que impera na doutrina algumas classificações<sup>487</sup>, destacando-se a distinção existente entre os instrumentos de acordo com o “tipo de pergunta feita aos entrevistados” e “pelo modo de aplicação do questionário”. Na primeira categoria estão inclusos os seguintes questionários:

“I – *Questionários de perguntas fechadas*: - são aqueles instrumentos em que as perguntas ou afirmações apresentam categorias ou alternativas de respostas fixas e preestabelecidas. O entrevistado deve responder à alternativa que mais se ajusta às suas características, idéias ou sentimentos”<sup>488</sup>.

“II – *Questionários de perguntas abertas*: - os questionários de perguntas abertas caracterizam-se por perguntas ou afirmações que levam o entrevistado a responder com frases ou orações. O pesquisador não está interessado em antecipar as respostas, deseja uma maior elaboração das opiniões do entrevistado”<sup>489</sup>.

“III - *Questionários que combinam perguntas abertas e fechadas*: - freqüentemente, os entrevistadores elaboram os questionários com ambos os tipos de perguntas. As perguntas fechadas, destinadas a obter informação sociodemográfica do entrevistado (sexo, escolaridade, idade etc.) e respostas de identificação de opiniões (sim – não, conheço – não conheço etc.), e as perguntas abertas, destinadas a aprofundar as opiniões do entrevistador”<sup>490</sup>.

Quanto ao “modo de aplicação dos questionários”, os instrumentos se mostram ao entrevistado pelo “contato direto”, por intermédio do “correio” ou pela via do *e-mail*<sup>491</sup>.

<sup>485</sup> “Questionários e entrevistas”, *Métodos de pesquisa nas relações sociais*, p. 22.

<sup>486</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. op. cit., p. 189.

<sup>487</sup> Roberto Jarry Richardson (op. cit., p. 190) e Izequias Estevam dos Santos (op. cit., p. 230) admitem classificar os próprios “questionários”, enquanto que Antonio Carlos Gil (*Métodos e técnicas de pesquisa social*, p. 132) resolve apontar os “tipos de questões” formuladas no bojo de cada questionário, em que pese se utilizar da mesma nomenclatura adotada pelos outros autores para definir as espécies de questionários.

<sup>488</sup> Roberto Jarry Richardson. op. cit., p. 191.

<sup>489</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. op. cit., p. 192-193.

<sup>490</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>491</sup> A classificação de Roberto Jarry Richardson, nesse modo de aplicação, aponta apenas para o “contato direto” e para o “questionário por correio” (op. cit., p. 196-197). Antonio Carlos Gil, em sentido parecido, também aborda a distribuição pelo correio e a aplicação em grupo (*Métodos e*

Pela sua relevância na coleta de dados, os questionários deverão de ser construídos com extremo cuidado e atenção aos objetivos perseguidos pela pesquisa, prestigiando-se sempre as questões específicas para cada caso e tendo-se em foco a natureza das informações desejadas e o nível sociocultural dos interrogados.

Como anunciado, serão eles fartamente utilizados em nossa pesquisa – na categoria de perguntas fechadas entregues pessoalmente ou, quando não possível, encaminhadas pelo correio e *e-mail* - para captar informações junto aos Estados Brasileiros que se alinham na Amazônia Legal, representados pelos seus respectivos poderes legislativos.

Neste momento, cumpre estabelecer um importante hiato para melhor explicarmos a escolha de questionários e seu destino apenas para a direção dos representantes de poderes legislativos antes declinados:

a um, porque desde a fímbria deste capítulo nos propusemos a pesquisar empiricamente os motivos da baixa densidade jurídica e mesmo desconhecimento do Tratado de Cooperação Amazônica nos foros de discussão e decisão nacionais;

a dois, porque referidos fóruns – à luz do que dispõe os cânones constitucionais mais adiante alinhavados – encontram-se legitimados nas Casas Legislativas que, a bem da tripartição dos poderes<sup>492</sup>, compete promover debates acerca das nossas inquietações e deliberar sobre as implicações irradiadas do Tratado de Cooperação Amazônica; e

a três, porque as leis que emanarem daqueles centros de discussão acabam vinculando tanto as políticas públicas do Poder Executivo quanto as decisões judiciais obrigatórias proferidas pelo Poder Judiciário.

Dito de outro modo, e justamente porque consegue produzir normas cogentes - com força vinculante para todos (demais poderes, autoridades públicas e populares) - é que nos interessa centrar foco de análise somente nos Legislativo da Amazônia Legal Brasileira, pela proximidade com a população diretamente atingida e sem desmerecer as funções executivas e judiciais tão necessárias à

---

*técnicas de pesquisa social*, p. 138). Contudo, em homenagem à tecnologia disponível - que nos parece segura e perfeitamente passível de registro -, resolvemos incluir a via eletrônica do *e-mail*. No entanto, existem limitações para todas essas modalidades em termos de retorno.

<sup>492</sup> Constituição Federal, art. 3º.

implementação do Pacto Amazônico na região, podendo inclusive ser objeto de um estudo mais abalizado noutro trabalho<sup>493</sup>.

Sob outro vértice, e à guisa de rememoração, ainda nos interessa – além de perquirir a densidade normativa – também repercutir as implicações sociambientais do Tratado de Cooperação Amazônica, sendo que as matérias atinentes a essa linha de pesquisa, como veremos com mais vagar no capítulo 6, estão na sua grande maioria também afetas à competência legislativa estadual.

Corroborando tal asserto, escorre do Texto Constitucional a competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre florestas, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição<sup>494</sup>; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico<sup>495</sup>; responsabilidade por dano ao meio ambiente<sup>496</sup> e defesa da saúde<sup>497</sup>. Perceba-se que todas essas questões estão de alguma forma diretamente vinculadas no texto do Pacto Amazônico, sem falarmos d'algumas matérias relevantes para o socioambientalismo brasileiro, já anunciadas no capítulo 4 e que serão abordadas no próximo capítulo.

Numa terceira e última delimitação à pesquisa de campo, tivemos que excluir os municípios do nosso raio de ação para envio de questionários em face de dois entraves, sendo um de cunho operacional e outro de índole orgânica. Primeiro, porque risco iminente havia de não se conseguir alcançar as câmaras legislativas dos mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios do Brasil no breve espaço de tempo conferido à conclusão desta dissertação. Segundo, porque grande parte das matérias respeitantes ao movimento socioambiental está compreendida na competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal, à exceção da competência comum conferida a esses mesmos entes federativos e mais os municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente e combate à

---

<sup>493</sup> Lembramos ao leitor que no capítulo 2, ao tratarmos genericamente dos tratados internacionais, fizemos questão de registrar a hierarquia conferida aos mesmos acordos pelo Supremo Tribunal Federal e a expectativa de recepção do Tratado de Cooperação Amazônica na leitura do art. 5º, § 2º, CF, ou por sua nova redação *de lege ferenda* (itens 2.4., 2.4.1., 2.4.1.1.; 2.4.2. e 2.4.3.).

<sup>494</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso VI.

<sup>495</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso VII.

<sup>496</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso VIII.

<sup>497</sup> Constituição Federal, art. 24, inciso XII.

poluição<sup>498</sup>; preservação de florestas, fauna e da flora<sup>499</sup>; ficando a cargo de lei complementar federal fixar normas para viabilidade prática dessa cooperação<sup>500</sup>.

Referentemente à opção de ignorarmos os outros estados da federação para remessa de questionários somente às casas legislativas daqueles entes que formam a nossa Amazônia Legal<sup>501</sup>, sobejam razões de ordem lógica para a decisão: - não estariam eles em melhores condições de fato e de direito para fazer ecoar o real pensamento do povo amazônico, em estreita sintonia com o fundamento socioambiental ?

À par dessa legitimidade óbvia, insta também argumentarmos que a competência residual<sup>502</sup> atribuída a esses mesmos Estados Federados teria o efeito de suprir eventuais omissões que, em razão de particularidades regionais, não foram cobertas por legislação da União e/ou dos municípios.

Concatenadas as devidas digressões, voltamos ao tema do questionário para dizer que, como todo instrumento técnico, não beira ela a perfeição e, por isso mesmo, apresenta vantagens e limitações se comparadas com a entrevista<sup>503</sup>, desde que não seja estruturada, porque ao falarmos de entrevista estruturada estaremos voltando às imperfeições do questionário, como usualmente ela é conhecida<sup>504</sup>.

<sup>498</sup> Constituição Federal, art. 23, inciso VI.

<sup>499</sup> Constituição Federal, art. 23, inciso VII.

<sup>500</sup> Constituição Federal, art. 23, parágrafo único.

<sup>501</sup> Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

<sup>502</sup> Constituição Federal, art. 25, § 1º.

<sup>503</sup> Para Antonio Carlos Gil, são vantagens dos questionários: "(a) possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado pelo correio; (b) implica menores gastos com pessoal, posto que o questionário não exige o treinamento dos pesquisadores; (c) garante o anonimato das respostas; (d) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente; (e) não expõe os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado". Entre as limitações, destacam-se: "(a) exclui as pessoas que não sabem ler e escrever, o que, em certas circunstâncias, conduz a graves deformações nos resultados da investigação; (b) impede o auxílio ao informante quando este não entende corretamente as instruções ou perguntas; (c) impede o conhecimento das circunstâncias em que foi respondido, o que pode ser importante na avaliação da qualidade das respostas; (d) não oferece a garantia de que a maioria das pessoas devolvam-no devidamente preenchido, o que pode implicar a significativa diminuição da representatividade da amostra; (e) envolve, geralmente, número relativamente pequeno de perguntas, porque é sabido que questionários muito extensos apresentam alta probabilidade de não serem respondidos; (f) proporciona resultados bastante críticos em relação à objetividade, pois os itens podem ter significado diferente para cada sujeito pesquisado". *Métodos e técnicas de pesquisa social*, p. 128-129.

<sup>504</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. op. cit., p. 208.

Nessa fenda aberta deixada pelos questionários – à míngua de uma “interação social” mais intensa, na forma de um “diálogo assimétrico”<sup>505</sup> – é que se sobressai a entrevista como “bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes”<sup>506</sup>.

As suso mencionadas entrevistas, tidas ainda por Robert K. Yin como “uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso”<sup>507</sup>, terão utilidade no desdobramento do nosso trabalho e foram realizadas com a Ministra de Estado do Meio Ambiente do Brasil, dirigentes do Instituto Socioambiental e figuras de relevo no meio acadêmico (como, por exemplo, Professor Eduardo Viola, da Universidade de Brasília; e Professor Cristovam Wanderley Picanço Diniz, ex-Reitor da Universidade Federal do Pará e ex-Presidente da Associação de Universidades Amazônicas - UNAMAZ); ou seja, com as pessoas em destaque nos seus respectivos segmentos e que estejam em contato direto com a realidade Amazônica ou façam dela o seu objeto de estudo, trabalho ou atividade.

Por se tratar ainda de assuntos que requerem no mais das vezes respostas pessoais e subjetivas dos entrevistados (tais como as repercussões e conseqüências das regulamentações e/ou omissões do Tratado de Cooperação Amazônica), a técnica por nós escolhida foi a da entrevista não estruturada, onde se procurará “saber que, como e por que algo ocorre, em lugar de determinar a freqüência de certas ocorrências, nas quais o pesquisador acredita”<sup>508</sup>.

Creemos que com a eleição e aplicação das técnicas de pesquisa em documentação indireta e direta, e essa última pelos instrumentais do questionário e da entrevista antes nomeados, estamos bem aquinhoados de elementos confiáveis para embasamento das conclusões acerca dos termos e efeitos do Tratado de Cooperação Amazônica.

---

<sup>505</sup> GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas da pesquisa social, p. 117.

<sup>506</sup> Ibidem, p. 117.

<sup>507</sup> Op. cit., p. 112.

### 5.3.

#### **Metodologia aplicada ao estudo do Tratado de Cooperação Amazônica**

Este capítulo de metodologia científica teve por mérito definir – nos termos dos critérios eleitos<sup>509</sup> – o delineamento da pesquisa desenvolvida com ênfase nas implicações socioambientais do Tratado de Cooperação Amazônica em território brasileiro.

A propósito, se intenta com este estudo entabular conhecimento da mais elevada estirpe, qual seja, a produção de ciência em sentido mais crítico possível e com um viés sistêmico.

Esse caráter de cientificidade restou alcançado através de um procedimento reflexivo e sistemático, consubstanciado numa conjugação de pesquisa teórica (com o exame detalhado dos conceitos da teoria do tratados e demais disposições do Tratado de Cooperação Amazônica) e pesquisa empírica (com a coleta de dados junto às autoridades governamentais, ambientais e sociais do nosso país no desiderato de repercutir os efeitos do Pacto Amazônico).

Em razão dos objetivos do estudo, a presente pesquisa qualitativa pode ser considerada de caráter exploratório, já que se utiliza da estratégia do estudo de caso para explicar o fenômeno do Tratado de Cooperação Amazônica na sociedade brasileira.

Particularmente, para o desenvolvimento da pesquisa empírica foi entabulada uma coleta de dados primários por meio da aplicação de questionários junto a representantes dos Poderes Legislativos Estaduais da Amazônia e perante as mesas diretivas do Congresso Nacional, em face do foco do presente trabalho no caso brasileiro, optando-se pela formulação de questionários com perguntas fechadas distribuídas pessoalmente, pelo correio e por *e-mail*, conforme a disponibilidade de tempo e/ou possibilidade de acesso às autoridades e demais pessoas inquiridas.

Perseguindo ainda dados primários, foi feito uso da técnica de entrevista para colhermos das autoridades públicas e de representante das organizações não-

---

<sup>508</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. op. cit., p. 208.

governamentais, bem como de expoentes dos foros acadêmicos, suas impressões pessoais, explicações e razões a respeito do Tratado de Cooperação Amazônica e conseqüentes implicações para a região norte do país. Desta forma, promovemos uma triangulação de fontes de evidência, conforme recomendação de Robert K. Yin<sup>510</sup>.

Malgrado os métodos, técnicas e instrumentos devidamente justificados, vinga esclarecer que a estratégia de pesquisa escolhida para o conhecimento que se quer exaustivo do Tratado de Cooperação Amazônica foi o estudo de caso, pois o objeto do nosso trabalho carece ainda – no plano jurídico e socioambiental – de uma compreensão mais aprofundada e tendente a nos trazer respostas à sua quase inoperância.

---

<sup>509</sup> Procurou-se no capítulo, a todo momento, deixar registrado que os conceitos, classificações e terminologias eram muita das vezes discordantes entre os autores pesquisados, levando-nos a fazer escolhas teóricas reconhecidamente controversas e suscetíveis das mais diversas críticas.

## 6.

**Implicações**

Acresce estruturar neste capítulo implicações socioambientais, sobretudo de ordem interna, mas com repercussões inevitáveis na órbita internacional na medida em que envidaremos esforços para a sustentação de uma teoria de regime internacional ambiental para a Amazônia que haverá de evoluir a partir do texto escrito e reformulado do Tratado de Cooperação Amazônica, passando necessariamente pela construção de um direito amazônico brasileiro. Essa característica de índole centrípeta, muito própria dos estudos de caso e como visto no capítulo anterior, acentua-se ainda mais neste trabalho quando também nos propusemos à abrir um leque de efeitos no sendeiro da mais ampla abrangência socioambiental que se possa conferir ao acordo *sub examine* em território brasileiro.

Não estiola tal asserto a circunstância de que as implicações aqui suscitadas terão caráter de meras provocações reflexivas, não encerrando conclusões definitivas, havendo a partir delas a possibilidade de um aprofundamento mais abalizado e, quiçá, propósitos de outro trabalho científico e com caráter de continuidade. A força da empreita estaria no lançamento preliminar das idéias para que, em campo fértil e na trilha aberta do socioambientalismo, tomem corpo e atenção dos meios oficiais, acadêmicos e principalmente sócio-regionais.

Para que estas linhas não se alonguem de modo excessivo, faz-se mister reunirmos as anunciadas implicações em três grandes grupos de discussão, adotados como critérios de análise dos dados primários e secundários coletados sobre o tema, quais sejam:

- a) aquele das idéias voltadas para uma prospecção normativa do Tratado de Cooperação Amazônica (sob a ótica socioambiental e com a contribuição dos entrevistados);
- b) o da repercussão nacional dos mandamentos do mesmo acordo (aquilatado junto às Presidências das Assembléias Legislativas das Unidades Federadas que compõem a Amazônia Brasileira); e

---

<sup>510</sup> Op. cit., p. 106.

c) o grupo que reúne contribuições teóricas para uma transcendência dos lindes regionais a fim de avançar na direção de um regime internacional ambiental da Amazônia (respaldado numa perspectiva jurídica, mas com desdobramentos na área das ciências políticas e das relações internacionais, corroborado ainda pelo parecer das diversas autoridades entrevistadas).

## 6.1.

### Prospecção normativa

Voltando os olhos novamente para a feição intestina do Tratado de Cooperação Amazônica, promoveremos a seguir uma leitura socioambiental e com viés constitucional acerca da tutela dos bens e matérias já disciplinadas naquele pacto, sem perder de vista – e ainda indicando - outras tantas que contemporaneamente merecem constar expressamente do documento, sob pena de se frustrar o escopo maior da integração do território amazônico às respectivas economias nacionais<sup>511</sup>.

Assim, serão considerados e avaliados os disciplinamentos expressos concernentes à saúde, rios, fauna, flora, riquezas etnológicas e arqueológicas; as perspectivas para um equilíbrio entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente, findando com os delineamentos para um conceito de desenvolvimento sustentável.

Ao mesmo tempo, estarão sendo denunciadas omissões e o trato insuficiente de matérias relevantes para o desenvolvimento e futuro da Amazônia, tais como as questões que digam respeito aos direitos indígenas; à biodiversidade, sociodiversidade, conhecimentos tradicionais, função socioambiental da propriedade e participação da sociedade civil organizada nas discussões sobre os rumos da região.

#### 6.1.1.

#### Disciplinamentos expressos

<sup>511</sup> Não se perca de vista que esse “objetivo prioritário” destaca-se em fortes tintas da última parte do artigo X do Pacto Amazônico.

Neste tópico, retomaremos alguns aspectos materiais do Tratado de Cooperação Amazônica apontados no sub-item 3.3.1. e seguintes para, sobre eles, assentarmos considerações socioambientais pontuais, não deixando de festejar a emergência dessas matérias como vigas mestras para um juízo de sustentabilidade da região e tendo em mente os novos contornos constitucionais brasileiros.

Os temas constantes no Pacto Amazônico e por nós eleitos para comentar neste trabalho guardam de certa forma pertinência com os problemas apontados pelas Partes Contratantes como merecedores de Comissões Especiais, devida e anteriormente analisadas no sub-item 3.3.2.5..

Assim, e quando abordarmos questões relativas à saúde, rios, fauna, flora, riquezas etnológicas e arqueológicas, estaremos também cuidando de bens socioambientais essenciais à manutenção da vida de todas as espécies e de todas as culturas humanas presentes na Amazônia, sem descurar, no entanto, de outros princípios que decorrem da tutela constitucional desses mesmos bens, como o premente equilíbrio entre crescimento econômico e preservação ambiental, que está na base do conceito de desenvolvimento sustentável delineado no texto do Tratado de Cooperação Amazônica e igualmente presente na articulação do art. 225 da nossa Constituição Federal.

Ao centrarmos foco de análise sobre esses assuntos, e na abalizada confirmação de Juliana Ferraz da Rocha Santilli, estaremos concomitantemente empreendendo uma leitura socioambiental dos termos do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>512</sup>.

#### 6.1.1.1.

##### Saúde

A preocupação com a saúde da comunidade Amazônica restou definitivamente marcada no texto do Pacto *sub examine* quando as Partes Contratantes decidiram promover a coordenação dos atuais serviços, bem como “tomar outras medidas que sejam aconselháveis, com vistas à melhoria das

---

<sup>512</sup> Entrevista concedida em 04 de maio de 2004.

condições sanitárias da região e ao aperfeiçoamento dos métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias”<sup>513</sup>.

Deliberaram, ainda, “promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico”, a fim de também “prevenir e controlar enfermidades nesses territórios”<sup>514</sup>.

Mas as preocupações com as condições de saúde na região se acentuaram a partir de 1985, quando o Projeto Calha Norte do Brasil acabou descobrindo que as questões sociais e sanitárias se tornaram “um dos mais sérios problemas dos estados amazônicos, fomentadora que é da estabilidade política. Assim, procurou agir nas regiões de fronteira dentro dos padrões boa-vizinhança e cooperação ditados pelo Tratado de Cooperação Amazônica. Por exemplo, médicos colombianos ou peruanos trabalhando para suas forças armadas passaram a atender brasileiros nas áreas de fronteira, da mesma forma que os brasileiros cuidam dos doentes venezuelanos e assim sucessivamente”<sup>515</sup>.

Com vistas ao encaminhamento de soluções para as pendengas transfronteiriças e cumprimento dos desideratos do Acordo Amazônico, os mesmos signatários resolveram, então, constituir, em março de 1988, durante a III Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, a Comissão Especial de Saúde da Amazônia<sup>516</sup> que - nas reuniões promovidas desde novembro de 1988 - tiveram por mérito desenvolver programas coordenados em várias empreitadas, como na saúde materno-infantil; enfermidades tropicais; saneamento básico; medicina tradicional e saúde das comunidades indígenas; e medicamentos básicos, essenciais e genéricos<sup>517</sup>.

Inobstante os esforços no campo da saúde, Carlos Alberto Simas Guimarães diz ser “preocupante verificar o baixo número de projetos devidamente elaborados, inclusive com projeção de custos, tendo em vista a importância desta área. A razão deste fenômeno reside não em uma baixa prioridade diplomática ou em uma eventual insuficiência administrativa da Secretaria *Pro-Tempore*, mas na

<sup>513</sup> Artigo VIII.

<sup>514</sup> Artigo VII, alínea “a”.

<sup>515</sup> PROCÓPIO, Argemiro, op. cit., p. 244.

<sup>516</sup> Vide sub-item 3.3.2.5..

<sup>517</sup> Mencionados programas são mostras do trabalho desenvolvido pela Comissão Especial de Saúde da Amazônia no decorrer das suas seis últimas reuniões, podendo o relatório final das atividades ser encontrado no levantamento realizado por Jacques Marcovitch, intitulado *Propuesta de trabajo para la OTCA – período 2003-2005*, p. 36-38.

própria desarticulação dos setores nacionais de saúde de cada uma das Partes. A causa é, portanto, exógena ao Tratado de Cooperação Amazônica, ainda que as dificuldades e carências enfrentadas sejam similares”<sup>518</sup>.

Particularmente no caso do Brasil, Marcus Barros verificou que foi a partir da década de setenta que a Amazônia “submeteu-se a expressivos processos de intervenção na área ambiental, demográfica, socioeconômica e cultural, cuja consequência foi a reorganização de seu espaço marcadamente heterogêneo. A região assim socialmente organizada, integrada, mas profundamente desigual, não apenas possibilita, mas determina alterações profundas no seu quadro nosológico e na sua distribuição. As condições de receptividade que garantem a produção de doenças, especificamente de endemias, estão diretamente relacionadas aos processos sociais”<sup>519</sup>.

Realizados esses diagnósticos, é de se compreender que as enfermidades na Amazônia decorrem em grande parte da degradação do meio ambiente, estando com ele também juridicamente relacionadas na medida em que “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito à vida e à manutenção das bases que a sustentam”<sup>520</sup>.

Juliana Ferraz da Rocha Santilli não discrepa do mesmo entendimento e afirma que “o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é um direito humano fundamental. Embora não esteja arrolado no art. 5º da Constituição, entre os direitos e garantias fundamentais ‘explícitos’, a doutrina já reconhece o seu caráter fundamental, baseada em uma compreensão material do direito fundamental, cujo conteúdo invoca a construção da liberdade do ser humano”<sup>521</sup>.

Compartilhando do pensar da eminente jus-ambientalista, desenvolvemos no sub-item 2.4.3. todo um discurso lógico-jurídico para infirmar a idéia de que não podemos deixar de tratar o meio ambiente como um direito fundamental, a arrostar proteção dispensada constitucionalmente tanto à vida quanto à saúde<sup>522</sup>.

<sup>518</sup> Op. cit., p. 30-31.

<sup>519</sup> “A questão da saúde na Amazônia”, Uma estratégia latino-americana para a Amazônia, p. 318.

<sup>520</sup> DERANI, Cristiane, “Meio ambiente ecologicamente equilibrado...”, *Temas de direito ambiental e urbanístico*, p. 44.

<sup>521</sup> Op. cit., p. 41.

<sup>522</sup> Art. 5º, *caput*, e art. 196, ambos da Constituição Federal.

Na hierarquia dos valores, acabamos de abordar os bens socioambientais mais caros para o ser humano.

#### 6.1.1.2.

##### Rios

Dissemos ao encerrar o sub-item 3.3.1.3. que a importância dos rios para a Amazônia supera em muito a necessidade sentida, *verba gratia*, por um brasileiro do sul do país<sup>523</sup>. É que na Amazônia a rede fluvial efetivamente representa o principal meio de transporte e de comunicação, sendo ainda relevante fonte de divisas (turismo, pesca etc.) e de lazer, além da inestimável significância cultural, religiosa e social para a comunidade local<sup>524</sup>.

Marcos Valério V. de Freitas, representante da Agência Nacional de Águas no Seminário Internacional sobre a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, realizado em Manaus de 13 a 15 de agosto de 2002, sob o título “O futuro do TCA”, reforça a tese de que as Partes Contratantes do Pacto Amazônico dependem muito do que acontece naquela bacia hidrográfica (“duas vezes superior à segunda maior vazão existente – Bacia do Congo”), vislumbrando na “criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica a conveniência de se abrir uma nova fase para o gerenciamento sustentável dessa bacia”<sup>525</sup>.

Não foi sem motivo, então, que o Tratado de Cooperação Amazônica se estruturou “ao longo do maior eixo fluvial do mundo”, onde se definiram problemas comuns como “o aperfeiçoamento das condições de navegabilidade, a realização de estudos hidrológicos e de clima, o planejamento integrado da infraestrutura de transportes e comunicações, ampliando a escala das facilidades a serviço das populações”<sup>526</sup>.

<sup>523</sup> Em respeito a essa essencialidade, o Núcleo de Estudos Amazônicos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília teve a lucidez de lançar, no primeiro semestre de 1999, uma revista voltada exclusivamente para aquela região, denominando o periódico de “Terra das Águas”. O título se justifica com ensanchas quando se aborda as questões que dizem respeito à realidade Amazônica, vindo de encontro com o nosso destaque.

<sup>524</sup> BELTRÃO, Otto, *Realidade da Amazônia*, p. 31-32 e 66-67.

<sup>525</sup> Essa manifestação restou narrada na dissertação de Sandra Maria Marciano junto à Universidade de São Paulo e sob o título *Tratado de Cooperação Amazônica – um projeto de integração sul americana*, p. 170-171-A.

<sup>526</sup> RICUPERO, Rubens, op. cit., p. 192.

Hodiernamente, e sem embargo do tratamento dispensado pelo Pacto Amazônico aos rios da região, afigura-nos justo redobramos a sua importância para a existência das espécies, porquanto caminhar a humanidade – a passos largos – para uma carência de água potável na terra.

João Bosco Senra aponta o Brasil como um país privilegiado no contexto dessa crise, uma vez que possui 12 % das reservas mundiais de água doce, estando 40% do total dessa reserva disponível em território amazônico. Todavia, nos alerta que a “Amazônia, apesar de ter grande quantidade de água, pode vir a ter comprometida a potabilidade de suas águas, ocasionando custos elevados para sua utilização, devido à poluição”<sup>527</sup>.

Por mais essa (e principal) essencialidade, em vista, ainda, dos perigos reais, potenciais e iminentes é que defendemos uma revisão nos termos do acordo, pois não contemplada de forma expressa pela original redação do Tratado de Cooperação Amazônica essa nova e preocupante situação de escassez.

Avulta finalmente acrescer que a ordem constitucional brasileira, superveniente ao Pacto Amazônico, estabeleceu como bens da União (e, portanto, de todos nós brasileiros) os rios que banham mais de um Estado<sup>528</sup>, sirvam de limites com outros países<sup>529</sup> ou se estendam a territórios estrangeiros ou dele provenham<sup>530</sup>, nos termos do art. 20, inciso III, da atual Magna Carta.

Elegeu, assim, como bens socioambientais típicos, num sentido figurativo, as “veias” por onde vertem o autêntico “sangue” amazônico, ficando o Tratado de Cooperação Amazônica – neste caso – a mercê de uma oportuna atualização, quiçá proposta e liderada pelo Governo Brasileiro.

### 6.1.1.3.

#### Fauna e flora

<sup>527</sup> “Água, o desafio do terceiro milênio”, *O desafio da sustentabilidade*, p. 136-137.

<sup>528</sup> Como os Rios Alalú e Nhamundá, que divisam e banham os Estados do Amazonas e Pará. BELTRÃO, Otto, op. cit., p. 326.

<sup>529</sup> Como os Rios Maú e Itacutu, no norte do Estado de Roraima e que divisam o Brasil da Guiana, bem como os Rios Japurá e Uaupés, que divisam e banham a unidade federativa brasileira do Amazonas e a República da Colômbia. Ibid., p. 357.

<sup>530</sup> Como o Rio Amazonas, cuja nascente se localiza fora do território brasileiro, no “alto das Cordilheiras dos Andes, no Lago Nicococha, situado à 10°26’39” de latitude sul e 76° 45’30” de latitude oeste. Atravessa toda Região Norte do Brasil e despeja 190.000 m<sup>3</sup>. de água por segundo no Oceano Atlântico”. Ibid., p. 67.

O binômio fauna-flora, sem empeco de encontrar-se abrangido pela definição de “recursos naturais”<sup>531</sup>, acha-se nominalmente considerado pelo Tratado de Cooperação Amazônica no *caput* do artigo VII como necessidade de aproveitamento racional e planejado, “a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies”.

Considerando que sobreditos recursos são tão prementes ao mister, logo abaixo, na alínea “a” daquele mesmo dispositivo, se formou em torno da fauna e da flora uma pletora de propósitos científicos com o escopo de ampliar conhecimentos ainda tendentes a prevenir e controlar as enfermidades nos territórios Amazônicos. Essa última utilidade enfeixa um terceiro efeito, circunscrito à órbita dos conhecimentos tradicionais, alçado na ordem de omissões do Tratado de Cooperação Amazônica e que será melhor analisado no sub-item 6.1.2.2..

Ocorre que, antes mesmo do surgimento do Pacto de que se trata, fauna e flora na Amazônia já foram motivos de preocupação por parte do Brasil e da Colômbia que, no ano de 1973, em Bogotá, tiveram êxito em firmar um acordo visando suas conservações. Outro acordo de cooperação em sentido similar também se estabeleceu entre os governos do Brasil e da Guiana, só que no ano de 1982, na Capital do nosso país. Lembrando esses dois compromissos internacionais, mais o Tratado de Cooperação Amazônica, Roberto dos Santos Vieira verbera que efetivamente pouco influenciaram nas respectivas políticas ambientais e nem sequer caminharam para a harmonização das legislações nacionais<sup>532</sup>.

No anseio de proteger a fauna e a flora das práticas que coloquem em risco sua função ecológica, o Brasil evoluiu por si só na dinâmica do Texto Constitucional de 1988, guindando esses bens socioambientais como patrimônio de todos a ser tutelado pelo Poder Público<sup>533</sup>.

<sup>531</sup> Presente nas articulações dos artigos I, IV, XI e XIII.

<sup>532</sup> Seminário internacional, p. 6-7.

<sup>533</sup> Art. 225, parágrafo 1º, inciso VII.

Os números e importância para a humanidade desses “fatores da amazonidade”<sup>534</sup> foram estrategicamente dimensionados no sub-item 3.1.1., para onde direcionamos o leitor.

#### 6.1.1.4.

#### Riquezas etnológicas e arqueológicas

Destacadamente no artigo XIV do Tratado de Cooperação Amazônica as Partes Contratantes firmaram compromisso de cooperar “no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área da Amazônia”.

Surpreende-nos positivamente o fato de que, nos idos de 1978, terem os signatários daquele acordo tido a consciência e procurado proteger normativamente a diversidade étnica e cultural existente na Amazônia, uma vez que etnologia<sup>535</sup> e arqueologia<sup>536</sup> não somente circundam, mas definitivamente compõem o moderno conceito de sociodiversidade<sup>537</sup>.

Alinhadíssimo com a nova realidade constitucional brasileira, notadamente com o art. 216<sup>538</sup>, o Tratado de Cooperação Amazônica primou pela conservação do *ethos* dos Amazônidas, que “é o tom, o caráter e a qualidade de sua vida, seu estilo moral e estético; a disposição do seu ânimo; trata-se da atitude subjacente que um povo tem ante si mesmo e ante o mundo que a vida reflete. A sua cosmovisão é o seu retrato .... é a sua concepção da natureza, da pessoa, da sociedade”<sup>539</sup>.

<sup>534</sup> Armando Dias Mendes inclui entre esses fatores não apenas a flora e a fauna, mas também o ar, as águas, o solo e o sub-solo, o clima, a paisagem, enfim todas as invocações da Amazônica que estão a destacá-la das demais regiões do planeta. *Amazônia: modos de (o)usar*, p. 16.

<sup>535</sup> Etnologia é o “estudo histórico dos povos e suas culturas”, visto também por alguns como o “estudo antropológico das sociedades indígenas”. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, *Novo Aurélio*, p. 849-850.

<sup>536</sup> Arqueologia é o “estudo científico do passado da humanidade, mediante os testemunhos materiais que dele subsistem”. FERREIRA Aurélio Buarque de Holanda, *Novo Aurélio*, p. 194.

<sup>537</sup> Os estudos e a compreensão do que seja englobado pela sociodiversidade serão objetos do sub-item 6.1.2.1..

<sup>538</sup> Reza o *caput* do citado dispositivo que “constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em seu conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores das sociedade brasileira”.

<sup>539</sup> GEERTZ, Clifford, *La interpretación de las culturas*, p. 118.

Não sem razão que Argemiro Procópio aponta a valorização da cultura das sociedades locais – aí incluídos os indígenas, quilombolas e demais comunidades autóctones – como um dos principais objetivos que deveria pautar as ações governamentais para a Amazônia brasileira<sup>540</sup>, porquanto se revela em harmonia com uma sociedade que se familiariza e torna costume o recurso do sentido comum e da percepção com os seus ancestrais.

Ao reconhecer e procurar preservar tais riquezas, estaria o Pacto concebendo mais um salutar instrumento para a conservação ambiental da Amazônia, de sorte que a etnografia – como método e na visão de Maritza Gómez Muñoz – “é uma valiosa ferramenta da antropologia para o estudo do meio ambiente sob a perspectiva da cultura”<sup>541</sup>.

#### 6.1.1.5.

#### **Equilíbrio entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente**

Com arrimo em manifestações oficiais e de estudiosos do Tratado de Cooperação Amazônica, informamos no sub-item 3.1.2. que referido acordo nasceu de uma “consciência ecológica” remontada paulatinamente em problemas com a navegação fluvial da região. Mas no mesmo texto tivemos o desvelo de sutilmente denunciar uma rede de interesses econômicos que se formava à margem daquela situação e que conduzia à inevitável aproximação comercial dos países Amazônicos.

Os fatos articulados naquele tópico nos levam a intuir que sob uma “bandeira ambiental” descortinaram-se oportunidades econômicas mútuas com o estigma da “cooperação”<sup>542</sup>. Esse viés comercial é facilmente conferido nos próprios termos do Pacto Amazônico que, do seu preâmbulo até o artigo XV (onde verdadeiramente se cuida dos aspectos materiais), fez-se aparecer o qualificativo “econômico” em oito oportunidades distintas, ora ligado ao desenvolvimento, ora vinculado ao predicado “crescimento”.

---

<sup>540</sup> Op. cit., p. 222-223.

<sup>541</sup> “Saber indígena e meio ambiente:...”, *A complexidade ambiental*, p. 283.

<sup>542</sup> Esse nosso sentimento constou inicialmente do sub-item 3.3.1.4..

Corroborando, ainda, os mesmos interesses, os signatários do acordo conceberam a partir do texto base do Tratado de Cooperação Amazônica três Comissões Especiais<sup>543</sup> com o fito principal de desenvolver estudos, programas e projetos com vistas ao crescimento econômico e harmônico da região. Resumidamente, seguem algumas atividades:

- *Comissão Especial de Ciência e Tecnologia da Amazônia (CECTA)*: criada com fulcro no artigo IX do Tratado de Cooperação Amazônica, essa Comissão Especial – desde a primeira reunião, na Colômbia, em fevereiro de 1989 - entabulou pesquisas, entre outras, na área de piscicultura e silvicultura; desenvolveu programas para o melhoramento de solos, produção agropecuária, aproveitamento da biodiversidade, uso sustentável da fauna silvestre, capacitação institucional e formação de microempresas agroindustriais como fator de desenvolvimento sustentável<sup>544</sup>.

- *Comissão Especial de Transporte, Infraestrutura e Comunicações da Amazônia (CETICAM)*: criada com fulcro no artigo X do Tratado de Cooperação Amazônica, essa Comissão Especial – desde a primeira reunião, no Equador, em abril de 1991 – criou programas, entre outros, para o desenvolvimento conjunto dos transportes fluviais, terrestres e aéreos; construção de estradas e corredores interoceânicos; assim como baixou regulamento para a navegação comercial na região<sup>545</sup>.

- *Comissão Especial de Turismo da Amazônia (CETURA)*: criada com fulcro no artigo XIII do Tratado de Cooperação Amazônica, essa Comissão Especial – desde a primeira reunião, no Brasil, em novembro de 1990 – aprovou projetos de desenvolvimento turístico integrado; investigação de mercado, comercialização e promoção turística; apoiou a formação e a capacitação turística dos recursos humanos; identificou oportunidades de investimento e promoção em serviços de infra-estrutura

<sup>543</sup> Todas as Comissões Especiais acham-se descritas no sub-item 3.3.2.5..

<sup>544</sup> MARCOVITCH, Jacques, op. cit., p. 34-36.

<sup>545</sup> Ibid., p. 44-46.

turística com conteúdo de integração e planificou estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo<sup>546</sup>.

À força aberta, emoldura-se que essa acentuada preocupação desenvolvimentista e a visível articulação econômica não desmerece, para nós, a potencial sustentabilidade ambiental do Tratado de Cooperação Amazônica, vez que sintonizado com a ordem constitucional econômica brasileira, fundada inclusive, no princípio da defesa do meio ambiente<sup>547</sup>.

Crescimento econômico e preservação ambiental, no ver de José Afonso da Silva “são dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros”, vislumbrando nessa conciliação aquilo que se convencionou chamar de “desenvolvimento sustentável”<sup>548</sup>.

Carlos Nobre, na linha de pensamento do respeitável constitucionalista, nomeia as políticas desenvolvimentistas e ambientalistas como o “ponto de equilíbrio” para o desenvolvimento sustentável<sup>549</sup>, também tracejado no Tratado de Cooperação Amazônica e que será examinado a seguir.

#### 6.1.1.6.

#### **Desenvolvimento sustentável em delineamento no Tratado de Cooperação Amazônica**

Socioambientalismo e desenvolvimento sustentável são hoje fenômenos que se imbricam na junção do social com o ambiental. É que o “desenvolvimento sustentável só o é efetivamente, quando a dimensão social é contemplada tanto quanto a dimensão ambiental”<sup>550</sup>. Entenda-se que no cerne da primeira “dimensão” está ínsito o “princípio da função social”, qual seja, aquele em que o

<sup>546</sup> Ibid., p. 43-44.

<sup>547</sup> Art. 170, inciso VI.

<sup>548</sup> Direito ambiental constitucional, p. 26.

<sup>549</sup> Debate nacional sobre o TCA, 28/02/02, p. 41.

<sup>550</sup> CRESPO, Samyra, *Da Rio-92 à Rio+10: um balanço*, <http://www.iser.org>.

objeto apropriado é apto a satisfazer a coletividade, repercutindo no seu âmbito e sendo aproveitado igualmente por todos<sup>551</sup>.

Não é demais lembrar que esse entendimento mais “socializado” de desenvolvimento sustentável evoluiu desde 1987, quando surgiu no Relatório Brundtland “primeiramente como um princípio diretor para o planejamento do desenvolvimento econômico pela WCED (*World Commission on Environment and Development*)”<sup>552</sup>. Naquele documento, encomendado pela Assembléia Geral das Organizações das Nações Unidas em 1983 e elaborado por uma comissão presidida pela ex-primeira Ministra da Noruega, definiu-se como sustentável o desenvolvimento que pretende satisfazer as necessidades do presente sem comprometer os recursos equivalentes de que farão uso no futuro outras gerações<sup>553</sup>.

Assim, professa Marcelo Dias Varella que o “princípio do desenvolvimento sustentável vem da fusão de dois grandes princípios jurídicos: o do direito ao desenvolvimento e o da preservação do meio ambiente. O primeiro é originário do direito internacional econômico, mais especificamente do direito do desenvolvimento, um ramo do direito originário dos movimentos de independência após a Segunda Guerra Mundial. O segundo vem do direito ambiental, trabalhado sobretudo a partir dos anos 1970”<sup>554</sup>.

Todavia, até se chegar a esse entendimento, importantes e anteriores estações de discussão sobre um conceito alternativo de desenvolvimento foram vencidas. Rememora Franz Brüseke alguma delas:

- em 1972, houve a contribuição do Clube de Roma<sup>555</sup> com a tese dos “limites do crescimento”, sugerindo o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial como meio de se evitar o colapso físico do planeta<sup>556</sup>;

<sup>551</sup> DERANI, Cristiane, “A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social”, *Revista de direito ambiental*, n. 27, jul.set/02, p. 63-64.

<sup>552</sup> DERANI, Cristiane, *Direito ambiental econômico*, p. 126.

<sup>553</sup> *Nosso futuro comum*, p. 46.

<sup>554</sup> *Direito internacional econômico ambiental*, p. 05-06.

<sup>555</sup> Revela Cristiane Derani que “o Clube de Roma é uma associação informal, moldada como um colegiado invisível, mais conhecida pelo seu ‘modelo mundial’ representando as interconexões de recursos, população e meio ambiente ao modo da dinâmica de sistemas”. *Direito ambiental econômico*, p. 145.

<sup>556</sup> “O problema do desenvolvimento sustentável”, *Desenvolvimento e natureza*, p. 29-30.

- em 1973, o canadense Maurice Strong usou pela primeira vez o conceito de “ecodesenvolvimento” para propor uma concepção alternativa de desenvolvimento para o meio rural<sup>557</sup>;

- em 1974, como resultado de uma reunião da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio-Desenvolvimento) e do UNEP (Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas), chegou-se à seguinte equação: explosão populacional – pobreza – destruição ambiental – causa: países industrializados<sup>558</sup>;

- em 1975, constou do relatório final de um projeto da Fundação Dag Hammarskjöld a problemática do abuso de poder e sua interligação com a degradação ambiental<sup>559</sup>.

Não é de se admirar, então, que em 1978, antes mesmo do informe Brundtland de 1987, já constassem no texto do Tratado de Cooperação Amazônica algumas linhas que vêm de encontro com a noção que temos atualmente de desenvolvimento sustentável. Confira-se do seu artigo I:

“As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados eqüitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização dos recursos naturais desses territórios”

Os intentos para o desenvolvimento econômico com as cautelas ambientais não destoam daquilo que se pregou nove anos mais tarde, com a elaboração do Relatório Brundtland. Nesse aspecto, o acordo se mostrou evoluído em relação aos antecedentes da matéria e visionário com os conceitos que iriam se formar, mormente quando ficou recepcionado pela Constituição Federal brasileira promulgada em 1988<sup>560</sup>.

<sup>557</sup> Ibid., p. 31.

<sup>558</sup> Ibid., p. 31-32.

<sup>559</sup> Ibid., p. 32.

<sup>560</sup> Consta da última parte do *caput* do art. 225, nos moldes da recomendação do documento Brundtland, que incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Mas realmente salta aos olhos do Tratado de Cooperação Amazônica um aspecto relevantíssimo para a feição do desenvolvimento sustentável sob a lógica socioambiental: quando se costurou a redação do artigo I, entre o anseio de um “desenvolvimento harmônico” e a necessidade da “preservação do meio ambiente”, preocuparam-se as Partes Contratantes com distribuição eqüitativa e mútua dos proveitosos resultados.

Retornando à fímbria do texto, isso significa que a “dimensão social” se mostra presente não somente pela cooperação na geração de riquezas, mas principalmente com a socialização dos resultados, aptos a todos aproveitar de forma igualitária.

### 6.1.2.

#### **Omissões e insuficiências relevantes**

Não se desmerecem neste ponto os temas alinhavados pelo Pacto Amazônico em 03 de julho de 1978, pois reconhecidamente pertinentes para a realidade regional da época e em grande parte sintonizados com a evolução dos movimentos sociais e ambientais que se seguiram, conforme descrito em itens anteriores. Tanto que ousamos denominá-lo de “Tratado de Cooperação Socioambiental da Amazônia”, justamente em homenagem às tutelas inicialmente traçadas e à contemporaneidade das idéias<sup>561</sup>.

Afora isso, e após vinte e seis anos de contínuo fortalecimento da consciência ambiental no Brasil, novas e outras questões passaram a ser consideradas, agora sob a compreensão de uma tendência socioambiental evoluída e que, pela importância do tema, bem que poderiam constar expressamente do texto daquele acordo.

Este juízo de convicção é formado pela certeza de que uma revisão aos termos do Tratado de Cooperação Amazônica seria de grande valia para a sua afirmação definitiva não apenas na região, mas principalmente no âmbito dos regimes internacionais<sup>562</sup>.

<sup>561</sup> Os atributos originais e de feição socioambiental do Tratado de Cooperação acham-se preliminarmente reconhecidos no item 4.3.2.

<sup>562</sup> Até porque uma proposta de alteração no texto original do Tratado de Cooperação Amazônica – sem sucesso – já partiu da Delegação da Colômbia durante a Segunda Sessão Plenária da X Reunião Ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica, realizada nos dias 04 e 05 de abril de

Em razão das particularidades amazônicas, biodiversidade, sociodiversidade e os corolários conhecimentos tradicionais, reconhecimento dos direitos indígenas, função socioambiental da propriedade e participação da sociedade civil organizada na discussão dos desígnios da região - sem embargo de outras de igual relevância – são algumas matérias que mereceriam um melhor disciplinamento no corpo do próprio Tratado de Cooperação Amazônica, uma vez que já se encontram suficientemente regulamentadas pelo direito brasileiro, muito mais avançado nessa empreitada em relação ao Pacto e que poderia servir de um bom exemplo normativo, tendo-se ainda em linha de conta a hegemonia do Brasil quando o assunto gira em torno da Amazônia<sup>563</sup>.

#### 6.1.2.1.

##### **Biodiversidade e sociodiversidade**

É de se ter presente que o total desprezo do Pacto Amazônico pelos vocábulos “biodiversidade” e “sociodiversidade” – indissociáveis hoje da realidade Amazônica – encerram algumas explicações que não o desfalecem; ao inverso, motivam a sua reestruturação em vista d’algumas opções eleitas naquele acordo e que nos soam de natureza respeitosa às diversidades típicas da Região.

Assim, “preservar as espécies”<sup>564</sup> a fim de sobre elas “ampliar os conhecimentos”<sup>565</sup>, inclusive com a obrigatoriedade de um “relatório anual”<sup>566</sup>, encontra tradução na manutenção da biodiversidade. De outro lado, incrementar o “comércio a varejo de produtos de consumo local”<sup>567</sup>, proteger as “culturas indígenas”<sup>568</sup> e conservar “riquezas etnológicas e arqueológicas”<sup>569</sup>, guardam nítido respeito com a sociodiversidade da Amazônia.

2000, na Cidade de Caracas, Capital da Venezuela, onde referida representação “reiterou sua proposta de modificação de alguns artigos da base jurídica do Tratado, com a finalidade de tornar mais eficiente o processo de formulação e execução de projetos”. *Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica*, vol. II, p. 274.

<sup>563</sup> Essa hegemonia será melhor demonstrada nos sub-itens 6.3.1.3 e 6.3.4..

<sup>564</sup> Artigo VII, *caput*, do Tratado de Cooperação Amazônica.

<sup>565</sup> Artigo VII, alínea “a”, do Tratado de Cooperação Amazônica.

<sup>566</sup> Artigo VII, alínea “b”, do Tratado de Cooperação Amazônica.

<sup>567</sup> Artigo XII do Tratado de Cooperação Amazônica.

<sup>568</sup> Artigo XIII do Tratado de Cooperação Amazônica.

<sup>569</sup> Artigo XIV do Tratado de Cooperação Amazônica.

Portanto, vê-se que de maneira “silenciosa” e insuficiente o Tratado de Cooperação Amazônica chegou a esbarrar nos importantes temas, cuja interface está presente na síntese do movimento socioambiental brasileiro<sup>570</sup>. Afirmar Juliana Ferraz da Rocha Santilli que a nossa “constituição reconhece e protege a diversidade étnica e cultural, assegurando direitos coletivos associados à biodiversidade e à sociodiversidade”, que “não se revela pela leitura fragmentada e compartilhada dos dispositivos referentes à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas e à função socioambiental da propriedade, e sim por uma leitura sistêmica e integrada do todo: o que alguns chamariam de uma leitura ‘holística’, que não percebe apenas as partes, mas a unidade axiológico-normativa presente no texto constitucional”<sup>571</sup>.

Essas questões serão pontualmente retomadas nos próximos sub-itens, à luz dos respectivos dispositivos constitucionais, porque por ora nos compete delimitar o assunto e abordar a sua emergência na ordem jurídica brasileira.

Guindando primeiro o aspecto temporal, justa defesa há que se fazer do Tratado de Cooperação Amazônica que, ao ser assinado no ano de 1978, não poderia ter se valido mesmo de um termo/noção que só veio a se consolidar com a instauração da década de oitenta. Esclarece Nurit Bensusan que “o termo ‘biodiversidade’, cunhado a partir da expressão ‘diversidade biológica’, transcendeu o seu significado original. No começo da década de 1980, ‘diversidade biológica’ era sinônimo de riqueza de espécies; em 1982, o termo adquiriu o sentido de diversidade genética e riqueza de espécies e, por fim, em 1986, com a contração da expressão, expandiu-se para abrigar além da diversidade genética e da diversidade de espécies, a diversidade ecológica”<sup>572</sup>.

Excitados estágios restaram observados na Convenção sobre Diversidade Biológica, assinado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro entre os dias 05 e 14 de junho de 1992, quando se consolidou no seu art. 2º que

<sup>570</sup> SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha, op. cit., p. 70.

<sup>571</sup> Op. cit., p. 69-70.

<sup>572</sup> A mesma autora traça uma distinção conceitual entre essas três espécies de diversidade, ensinando que na “diversidade genética” está inserida a “variabilidade presente no conjunto de indivíduos da mesma espécie”; a “diversidade de espécies” se vê “responsável pela manutenção de uma série de serviços que a natureza nos presta” (polinização, ciclagem de nutrientes, conservação de solos e controle de pragas); e a “diversidade ecológica refere-se aos ecossistemas, ambientes e

“diversidade biológica’ significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”.

Maria Luiza Gastal disse ser “a primeira vez que uma convenção internacional abrange as questões da biodiversidade de forma ampla, incluindo a biodiversidade em sua totalidade – nos níveis genético, de espécies e de ecossistemas (funções ecológicas), e todas as categorias de seres vivos (plantas, animais, fungos e microorganismos), em todos os tipos de ambientes (terrestres, marinhos e de águas continentais); silvestres ou cultivados, ameaçados ou não”<sup>573</sup>.

Na mesma Convenção, assinada por 181 países, dos quais 168 a ratificaram, incluindo o Brasil<sup>574</sup>, se reconheceu ainda “a estreita e tradicional dependência entre os recursos biológicos de um país e suas comunidades locais e populações indígenas com definidos estilos de vida, tendo concluído, conseqüentemente, que a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade são de extrema importância para o atendimento das necessidades de alimentação e saúde da sempre crescente população mundial”<sup>575</sup>.

Essa íntima relação entre as diversidades biológicas e sociais encontra-se explicada nos estudos de Juliana Ferraz da Rocha Santilli, *verbis*:

“Entre tais conceitos, está o de que a biodiversidade resulta de contribuições culturais de povos e comunidades que desenvolvem uma relação de estreita dependência do meio natural, formas culturais diferenciadas de interação e de apropriação dos recursos ambientais, e um vasto conjunto de conhecimentos, inovações e práticas relativas à biodiversidade. Ou seja, utilizando as palavras de Antônio Carlos Diegues, Geraldo Andrello e Márcia Nunes: ‘a diversidade de espécies, de ecossistemas e genética não é somente um fenômeno natural, mas também cultural’. A biodiversidade, portanto, ‘não se traduz apenas em longas listas de espécies de plantas e animais, descontextualizadas do domínio cultural’, mas trata-se de um conceito ‘construído e apropriado material e simbolicamente pelas populações humanas’. A articulação entre os conceitos de biodiversidade e

---

paisagens diferentes, presentes na Terra”. “A impossibilidade de ganhar a aposta e a destruição da natureza”, *Seria melhor mandar ladrilhar?*, p. 16-18.

<sup>573</sup> “Os instrumentos para a conservação da biodiversidade”, *Seria melhor mandar ladrilhar?*, p. 31.

<sup>574</sup> GASTAL, Maria Luiza, op. cit., p. 30.

<sup>575</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa, *Diversidade biológica e conhecimento tradicional associado*, p. 01.

sociodiversidade – apropriada simbólica, estratégica e conceitualmente pelo socioambientalismo – encontrou a sua tradução no mundo jurídico”<sup>576</sup>.

A suso mencionada interdependência se revela particularmente ajustada para o caso da Amazônia. Bertha Becker defende, a propósito, um conceito único de “biosociodiversidade” para a região, “porque a sociedade Amazônica é variada, tem culturas diferentes, formas próprias e diferenciadas de lidar com a natureza”, onde “se desenvolveu um saber local, há séculos, desde as populações indígenas, que não é facilmente encontrado em outros lugares do mundo”<sup>577</sup>.

Para o consultor A. H. Costa-Filho, seria adequada para a Amazônia a interação da sociedade local com o seu meio ambiente a partir de medidas complementares de regularização fundiária, de demarcação e legitimação de áreas indígenas, ações de fomento a pequenos agricultores e obter melhor manejo da biodiversidade, tudo no sentido do mais amplo respeito possível à sociodiversidade que “inclui a consideração das atividades produtivas e de subsistência praticada pela pluralidade de atores (e não-atores) da sociedade Amazônica. Implica, ainda, tomar em conta o trabalho de múltiplas entidades que os pesquisam, apóiam ou representam”<sup>578</sup>.

Nestas circunstâncias, seguiremos abordando questões que digam respeito aos conhecimentos tradicionais associados, direitos indígenas, função socioambiental da propriedade e participação da sociedade civil organizada nas discussões que envolvem o futuro da região Amazônica, podendo inclusive servir de base para uma atualização já reclamada nos termos do Tratado de Cooperação Amazônica, pois desde a VI Reunião de Ministros das Relações Exteriores – realizada na cidade de Caracas, em 06 de abril de 2000 -, ficaram as Partes Contratantes compromissadas em “promover um genuíno desenvolvimento sustentado da Amazônia” com esboço na filosofia da bio e sociodiversidade<sup>579</sup>.

### 6.1.2.2.

#### Conhecimentos tradicionais associados

<sup>576</sup> Op. cit., p. 75.

<sup>577</sup> Debate nacional sobre o TCA, 28/02/02, p. 06.

<sup>578</sup> Op. cit., p. 28-29.

<sup>579</sup> Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica, vol. II, p. 301.

A Medida Provisória n. 2.186-16/2001, editada com o fim de implementar a Convenção sobre Diversidade Biológica no Brasil, definiu como conhecimento tradicional associado toda “informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associado ao patrimônio genético”.

Essa modalidade se destaca como sendo “um conhecimento forjado em gerações, oriundo da convivência com o meio, fruto de vivência, trazendo resultados fincados na necessidade de compreensão e apropriação do meio. Como recurso local comunal, sua exploração é eqüitativa, e a sustentabilidade de sua exploração é condição imediata para existência e unidade da sociedade e de sua identidade cultural”<sup>580</sup>.

Juliana Ferraz da Rocha Santilli ensina que tais conhecimentos “vão desde técnicas de manejo de recursos naturais, métodos de caça e pesca, conhecimentos sobre os diversos ecossistemas e sobre propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas de espécies e as próprias categorizações e classificações de espécies de flora e fauna utilizadas pelas populações tradicionais”<sup>581</sup>.

Talvez nenhum dos valores socioambientais seja tão vocacionado à bio e sociodiversidade quanto os conhecimentos tradicionais associados, uma vez que enfeixam a capacidade humana de produzir saber mediante acesso ao patrimônio genético e sob a lógica do desenvolvimento sustentável. Mas essa pletora de conhecimentos, remontada através das gerações que viveram em estreito contato com a natureza, não encontrou guarida no Tratado de Cooperação Amazônica.

Fez-se menção apenas à promoção da “pesquisa científica e o intercâmbio de informações”, desde que levadas a efeito pelo pessoal técnico das “entidades competentes dos respectivos países”<sup>582</sup>, deixando à margem das melhores considerações os conhecimentos das “comunidades indígenas, de seringueiros, ribeirinhos, agricultores, quilombolas, que, ao longo de anos e gerações, descobriram, selecionaram e manejaram espécies – vegetais ou animais – com propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas”<sup>583</sup>.

<sup>580</sup> DERANI, Cristiane, “Patrimônio genético e conhecimento tradicional associado: considerações jurídicas sobre seu acesso”, *O direito para o Brasil socioambiental*, p. 155.

<sup>581</sup> O socioambientalismo e a construção de novos paradigmas jurídicos, p. 148-149.

<sup>582</sup> Art. VII, alínea “a”, do Tratado de Cooperação Amazônica.

<sup>583</sup> SANTILLI, Juliana, “A biodiversidade e as comunidades tradicionais”, *Seria melhor mandar ladrilhar?*, p. 90.

indiretamente – de conhecimentos tradicionais para desenvolver processos e produtos que são depois patenteados e monopolizados”<sup>589</sup>.

Essa brecha normativa deu azo a uma prática internacional que se convencionou chamar de “biopirataria”<sup>590</sup>, incrementada justamente em prejuízo aos recursos da biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados dos países com baixos índices de desenvolvimento econômico e muito potencial ecológico, como sói acontecer com a maioria dos signatários do Tratado de Cooperação Amazônica.

Não seria, então, desarrazoado que os Estados que compõem a grande Bacia Amazônica, de forma legítima e justa fundem *sponte propria* mecanismos normativos eficazes com vistas à proteção dos seus conhecimentos tradicionais associados, emergindo o Pacto firmado em 1978 como o fórum natural apropriado para tal desiderato, bastando uma revisão nos escritos originais.

Debalde a proteção regional aspirada, comporta lembrar que por ter aderido à Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho de 1989<sup>591</sup>, bem como à Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992<sup>592</sup>, encontra-se o Brasil autorizado a prover seu direito interno com instrumentos de coerção que primem pelo respeito, preservação e manutenção dos conhecimentos das comunidades locais e populações indígenas<sup>593</sup>.

<sup>589</sup> “A biodiversidade e as comunidades tradicionais”, *Seria melhor mandar ladrilhar?*, p. 90.

<sup>590</sup> Juliana Santilli descreve biopirataria como sendo “a atividade que envolve o acesso aos recursos genéticos de um determinado país ou aos conhecimentos tradicionais associados a tais recursos genéticos (ou a ambos) em desacordo com os princípios estabelecidos na Convenção da Diversidade Biológica, a saber: a soberania dos Estados sobre os seus recursos genéticos e a necessidade de consentimento prévio e informado dos países de origem dos recursos genéticos para as atividades de acesso, bem como a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização”. *O socioambientalismo e a construção de novos paradigmas jurídicos*, p. 154.

<sup>591</sup> Integrada à legislação nacional por intermédio do Decreto Legislativo n. 143, de 20 de junho de 2002.

<sup>592</sup> Integrada à legislação nacional por intermédio do Decreto legislativo n. 02, de 08 de fevereiro de 1994.

<sup>593</sup> Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: “art. 4º - 1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados”. “Art. 5º - Ao se aplicar as disposições da presente Convenção: (a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente; (b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos”.

Convenção sobre Diversidade Biológica: “Art. 8º - Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso: ... (j) em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações

E nem poderia ser diferente em razão do nosso sistema constitucional que, na inteligência dos arts. 215, parágrafo primeiro; 216, incisos I e II; e 231, parágrafos primeiro e segundo; infirma o reconhecimento da multiculturalidade com respeito aos saberes tradicionais e sua íntima ligação com o território ocupado pelos povos indígenas.

Malgrado estar aberto em solo brasileiro um campo propício para a conservação dos conhecimentos tradicionais associados, percebe-se na prática um retrocesso legislativo datado da edição da Lei n. 9.279/96, instituindo o Código de Propriedade Industrial e que na avaliação de Clarissa Bueno Wandscheer não foi “suficiente para proteger o conhecimento dos povos indígenas e das populações tradicionais associados à biodiversidade, além de ser incapaz de aceitar a multiculturalidade do país e conseqüentemente a possibilidade de alternativas para a proteção destes conhecimentos”<sup>594</sup>.

Com a remodelagem do Tratado de Cooperação Amazônica e a expressa regulamentação em seu bojo dos conhecimentos tradicionais associados como bens socioambientais intangíveis a serem regionalmente tutelados, talvez surta o efeito de compelir o Brasil a avançar internamente na matéria e o faça de fato cumprir os compromissos internacionais anteriormente assumidos, modelando-se assim à mensagem deixada aos nossos legisladores ordinários pela Constituição Federal.

### 6.1.2.3.

#### Direitos indígenas

Dando prosseguimento aos dois assuntos anteriormente suscitados, culminando por formatar o “tripé socioambiental”<sup>595</sup> e apontando relevante omissão do Tratado de Cooperação Amazônica, insta traçarmos rápidas considerações a respeito da questão indígena na Amazônia.

---

indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas”.

<sup>594</sup> WANDSCHEER, Clarissa Bueno, *A proteção jurídica do conhecimento tradicional*, op. cit., p. 117.

<sup>595</sup> A nosso ver, esse “tripé” é formado pela biodiversidade/sociodiversidade, conhecimentos tradicionais associados e direitos indígenas.

A única e tímida menção naquele acordo sobre essa causa consta do artigo XIII, tratante da cooperação para o incremento das correntes turísticas, desde que não viessem em prejuízo das “disposições nacionais de proteção às culturas indígenas”.

Entrementes, ficou a descoberto no Pacto não apenas a tutela dos conhecimentos tradicionais, mas também o reconhecimento dos direitos mais basilares das comunidades indígenas, como – e principalmente – a terra onde tradicionalmente habitam, circunscrevendo-se esse direito num “ponto importantíssimo da vida Amazônica” e de “imperdoável omissão” na consideração de Argemiro Procópio, vez que “dificuldades como as sentidas pelos índios Yanomami, que vivem tanto no lado venezuelano quanto brasileiro, poderiam encontrar soluções dentro do espírito do Tratado”<sup>596</sup>.

A comunhão de esforços por parte dos Contratantes do Pacto Amazônico serviria de base para instalar na Bacia Amazônica uma grande rede de proteção que, somente no caso brasileiro, se estima intrusão de terceiros na ordem de 85% (oitenta e cinco por cento) das terras indígenas na Amazônia Legal, “em forma permanente ou passageira, com ou sem anuência de suas próprias lideranças”<sup>597</sup>.

Numa espécie de *mea culpa* pela “imperdoável omissão” é que onze anos após, em 07 de março de 1989, resolveram os Ministros das Relações Exteriores dos Países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, em sua terceira reunião, criar a Comissão Especial de Assuntos Indígenas da Amazônia (CEAIA)<sup>598</sup>, com o escopo de desenvolver estudos, projetos e programas comuns nessa área temática, mas sem força normativa e nem vinculante para as partes.

Dessa Comissão, Jacques Marcovitch registrou apenas quatro reuniões, onde se aprovaram programas para apoio do manejo, proteção e consolidação das terras indígenas; projetos educativos e de saúde indígena; recomendação para que organizações indígenas participem das reuniões de outras Comissões Especiais; e o programa regional de Consolidação de Terras/Território Indígenas através do Tratado de Cooperação Amazônica, entre outros<sup>599</sup>.

---

<sup>596</sup> Op. cit., p. 234.

<sup>597</sup> Esse índice consta da obra de A. H. Costa-Filho quando teve o mérito de manipular e comentar estatísticas fornecidas pelo Instituto Socioambiental. Op. cit., p. 32.

<sup>598</sup> Destacamos a criação dessa Comissão no sub-item 3.3.2.5, com a sua evolução demonstrada na tabela do sub-item 3.4.2..

<sup>599</sup> Op. cit., p. 41-43.

Estreme de dúvidas que reside na causa indígena o maior desatino do Pacto Amazônico, formulado ao arripio de destacado ícone da Amazônia, indissociável do seu meio ambiente e referência padrão do socioambientalismo. Adherbal de Meira Mattos acusa tal omissão a ponto de proclamar que “a população indígena autóctone constitui elemento essencial da Amazônia e é fonte de conhecimentos e hábitos que servem de base à cultura e economia locais, sendo, portanto, merecedora de particular atenção no planejamento atual e futuro da região Amazônica de cada país”<sup>600</sup>.

É por isso que Leonardo Boff tanto admira e destaca os seguintes traços indígenas, distintivos do homem moderno: “sentem e vêem a natureza como parte de sua sociedade e cultura, como prolongamento de seu corpo pessoal e social”<sup>601</sup>.

Diante dessas particularidades, tornaram-se os índios “naturalmente ecologistas”, conscientes da sua dependência - não apenas física, mas sobretudo cosmológica - em relação ao meio ambiente, onde “desenvolvem formas de manejo dos recursos naturais que têm se mostrado fundamentais para a preservação da cobertura florestal do Brasil”, aparecendo suas terras como “verdadeiros oásis de florestas”<sup>602</sup>.

Com efeito, e propondo-se o Tratado de Cooperação Amazônica ao desenvolvimento com preservação ambiental da região, jamais poderia deixar de considerar as comunidades indígenas para tal mister, quando mais em 04 de julho de 1976 - e, portanto, dois anos antes - se proclamava ao mundo a Declaração Universal dos Povos, unvida na cidade de Argel e por iniciativa da Fundação Lélío Basso<sup>603</sup>.

Naquela Carta todo povo - e aí incluídos os indígenas - teria direito, por exemplo, à existência e à posse pacífica do seu território<sup>604</sup>; direito à autodeterminação política, à liberdade e a um regime democrático<sup>605</sup>; direito exclusivo sobre as suas riquezas e aos seus recursos naturais<sup>606</sup>; direito de participarem do progresso científico<sup>607</sup>; direito ao meio ambiente e aos recursos<sup>608</sup>;

---

<sup>600</sup> Op. cit., p. 78.

<sup>601</sup> Op. cit., p. 127.

<sup>602</sup> “Índios e ecologia”, <http://www.socioambiental.org>, acessado em 07/jan./04, p. 02.

<sup>603</sup> O Brasil não aderiu e nem ratificou até a presente data a Declaração de Argel.

<sup>604</sup> Arts. 1° e 3°.

<sup>605</sup> Arts. 5°, 6° e 7°.

<sup>606</sup> Art. 8°.

<sup>607</sup> Art. 9°.

direito de ver respeitada a sua identidade, tradições, língua e patrimônio cultural<sup>609</sup>.

Em que pese não ter nascido alinhado com a Declaração de Argel, há tempo para o Tratado de Cooperação Amazônica evoluir e se ajustar então com a posterior Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, essa última concebida em 07 de junho de 1989 e devidamente ratificada pelo Brasil em 20 de junho de 2002<sup>610</sup>.

Alguns dos direitos estabelecidos naquela convenção se fazem urgentes para a moldagem e completa eficácia do Pacto Amazônico nos dias atuais, como a regulamentação da responsabilidade dos governos com a proteção e respeito aos povos indígenas e tribais<sup>611</sup>; gozo pleno dos direitos humanos e liberdades fundamentais pelos mesmos povos<sup>612</sup>; consulta aos povos interessados sempre que previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente<sup>613</sup>; reconhecimento do direito de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam<sup>614</sup>; e direito aos recursos naturais existentes nas suas terras, mediante proteção especial<sup>615</sup>.

Temos que a perfeita integração desses dois instrumentos internacionais encontra um primeiro engate no artigo XVIII do Tratado de Cooperação Amazônica, que não impõe limitação às Partes Contratantes para celebrarem outros acordos “sobre temas específicos ou genéricos, desde que não sejam contrários aos objetivos comuns de cooperação da Amazônia”; podendo ser combinado com o art. 7º, numeral 4, da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, que obriga os governos a adotar “medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e conservar o meio ambiente dos territórios que habitam”.

Ademais, não se pode olvidar que muitos dos direitos indígenas estabelecidos na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho acham-se igualmente tutelados pela nossa vigente ordem constitucional,

---

<sup>608</sup> Arts. 16, 17 e 18.

<sup>609</sup> Art. 19.

<sup>610</sup> Decreto Legislativo n. 143.

<sup>611</sup> Art. 2º, numeral 1.

<sup>612</sup> Art. 3º, numeral 1.

<sup>613</sup> Art. 6º, numeral 1, alínea “a”.

<sup>614</sup> Art. 14, numeral 1.

<sup>615</sup> Art. 15, numeral 1.

destacando-se o reconhecimento da sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, assim como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam<sup>616</sup>; também o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes<sup>617</sup>; estando ainda legitimadas as comunidades e organizações indígenas para ingressarem em juízo na defesa de seus direitos e interesses<sup>618</sup>.

Carlos Frederico Marés de Souza Filho, em exame não apenas à Carta Magna brasileira, mas a outras do Continente Americano promulgadas posteriormente ao Tratado de Cooperação Amazônica, vislumbrou um “significativo avanço no reconhecimento constitucional dos povos indígenas da América<sup>619</sup>”. Ainda lembradas neste trabalho a Declaração de Argel e a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, não estaria impossível com os sistemas nacionais e internacional o reconhecimento de alguns dos mais relevantes direitos indígenas no Pacto Amazônico que já se encontram sobejamente consolidados, corrigindo-se, assim, uma das falhas mais gritantes e reclamadas no texto do Tratado de Cooperação Amazônica.

#### 6.1.2.4.

#### **Função socioambiental da propriedade**

A guisa de introdução, releva considerar que progressivamente os bens socioambientais vêm sofrendo uma incidência coletiva, de modo a lhe ser tolhido o pleno exercício do direito individual de propriedade em favor da sociedade.

A evolução da restrição ao direito de uso, gozo e disposição daqueles bens – especificamente no caso do Brasil – data do início da edição do Decreto-lei n. 25/37, ainda vigente e conhecido como a “Lei do Tombamento”. Nele se dispõe, por exemplo, que o proprietário de bens culturais tombados não pode, em nenhuma hipótese, destruí-los, demoli-los ou mutilá-los sem a autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional<sup>620</sup>.

<sup>616</sup> Art. 231, *caput*.

<sup>617</sup> Art. 231, parágrafo segundo.

<sup>618</sup> Art. 232.

<sup>619</sup> O renascer dos povos indígenas para o direito, p. 186.

<sup>620</sup> Art. 17.

Outro instrumento legal de inegável interferência no direito de propriedade é o nosso Código Florestal<sup>621</sup> de 1965 que, a bem da função socioambiental, estabeleceu áreas de preservação permanente<sup>622</sup> e de reserva legal para serem obrigatoriamente observadas pelos respectivos proprietários, considerando-as como bens de interesse comum a todos os habitantes do Brasil<sup>623</sup>.

Mas foi com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 que se concretizou no plano dos direitos fundamentais o meio ambiente ecologicamente equilibrado como objeto de tutela do Poder Público Brasileiro<sup>624</sup>, a par inclusive da função social da propriedade harmonicamente inserta no sentido semântico do Título da Ordem Econômica e Financeira como um princípio a ser necessariamente observado pelo nosso sistema capitalista<sup>625</sup>.

Partindo d'uma leitura heterointegrada e amplificada dessas vigas mestras, Juliana Ferraz da Rocha Santilli crê na função socioambiental da propriedade como “um princípio orientar de todo o sistema constitucional, que irradia os seus efeitos sobre diversos institutos jurídicos”, afirmando também que “a função socioambiental da propriedade permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas”<sup>626</sup>.

Assim, e na inteligência do parágrafo 6º, art. 231, da Constituição Federal, também “não há qualquer possibilidade constitucional de reconhecimento de direito de propriedade particular sobre as terras indígenas. As terras indígenas são bens da União, inalienáveis e indisponíveis, sendo imprescritíveis os direitos sobre elas. Qualquer título de propriedade incidente sobre terras indígenas é nulo, não produzindo efeitos jurídicos, e o ocupante de boa-fé de terras indígenas terá direito apenas à indenização por benfeitorias”<sup>627</sup>.

De seu turno, encontra-se expressamente consagrada na Constituição Federal a função socioambiental da propriedade territorial rural quando, no art. 186 e dentre outros requisitos, se exige a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

---

<sup>621</sup> Lei n. 4771/65.

<sup>622</sup> Art. 2º.

<sup>623</sup> Art. 1º.

<sup>624</sup> Art. 225.

<sup>625</sup> Art. 170, inciso III.

<sup>626</sup> O socioambientalismo e a construção de novos paradigmas, p. 68.

<sup>627</sup> SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha, O socioambientalismo e a construção de novos paradigmas, p. 68.

Ditas restrições, sob uma lógica socioambiental, poderiam servir de mote para o estabelecimento prático e efetivo do desenvolvimento sustentável proposto no Tratado de Cooperação Amazônica, pois não há que se falar – *verba gratia* – em “equilíbrio ecológico da região”<sup>628</sup> sem uma política fundiária responsável e alinhada com a preservação do meio ambiente Amazônico.

E o início de qualquer processo neste sentido haverá de passar obrigatoriamente pela imposição de limites – mínimos que sejam – ao direito de propriedade na sua mais ampla acepção, impingidos não somente à terra como também aos bens de valores artísticos, paisagísticos e culturais.

Notadamente a essa função socioambiental, ficou silente o Pacto Amazônico, deixando aberta mais uma fenda que atenta contra a sua própria efetividade. Nasce com este desfecho nova proposta de revisão aos termos iniciais do Tratado de Cooperação Amazônica.

#### 6.1.2.5.

#### Participação da sociedade civil

Fenômeno perceptível a partir da última década e com um significativo avanço neste limiar de século tem sido a criação de mecanismos de participação da sociedade civil em alguns fóruns ambientais consultivos e decisórios do nosso país<sup>629</sup>.

A crescente ânsia de participação demonstrada pela sociedade civil na gestão ambiental opera a aproximação do meio ambiente com a democracia num Estado contemporâneo de direito, visto que “a mobilização da sociedade civil também tem sido importante para influenciar programas e projetos de governo”<sup>630</sup>.

Exemplo dessa influência e considerada um dos ícones do socioambientalismo brasileiro, foi a criação pelo Executivo Federal – em 1987 e no Estado do Acre – das “reservas extrativistas” comuns a todos os seringueiros da região, mediante usufruto da propriedade pública. Esse projeto nasceu da resistência sustentada pelos extratores de látex, liderados por Chico Mendes (que

<sup>628</sup> Art. VII, do Tratado de Cooperação Amazônica.

<sup>629</sup> CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo R.; OLIVEIRA, José Antônio Puppim de, op. cit. p. 34.

<sup>630</sup> SANTILLI, Juliana; SANTILLI, Márcio, “Meio ambiente e democracia: participação social na gestão ambiental”, *O direito para o Brasil socioambiental*, p. 52.

seria violentamente assassinado na véspera do Natal de 1988), e consistia numa alternativa de preservação da Amazônia de modo que os “povos da floresta” pudessem concomitantemente tirar vantagens econômicas com a expansão do ciclo da borracha<sup>631</sup>.

Sobredito movimento, para Leonardo Boff, “mostra de forma contundente o equívoco do desenvolvimento nos moldes da modernidade”, uma vez que “antes de se falar de desenvolvimento importa falar de sociedade, defesa de toda a vida e promoção da qualidade da vida humana”<sup>632</sup>.

E não emerge ninguém com maior legitimidade para ditar o modelo de desenvolvimento suportável pela Hiléia do que o próprio “povo da floresta”, com quem “devemos aprender da tecnologia e da sustentabilidade da natureza, coisa que os megaprojetos Amazônicos negaram e continuam negando. Esta economia da natureza deve inspirar a economia humana que participa, então, da sustentabilidade natural”<sup>633</sup>.

Outrossim, reside na ausência de oportunidade à participação da sociedade civil nas discussões e deliberações acerca das políticas de desenvolvimento para a Amazônia outra grande “falha estrutural” do Tratado de Cooperação Amazônica, segundo Wellington dos Mendes Lopes e que continua explicando:

“...tudo o que diga respeito à formulação da política externa, em termos amazônicos, torna de suma importância a participação de outros atores (não só de suas elites, nem sempre sinceras e independentes, mas do povo, por meio daqueles que trabalham, pesquisam, estudam e vivem nessa região, porque nela acreditam), não bastam os diplomatas, os burocratas de plantão e, na perspectiva crítica de Milton Santos, os letrados de ocasião”<sup>634</sup>.

O caráter hermético do Pacto Amazônico realmente salta aos olhos, estando possibilitada somente a participação dos “organismos internacionais” nas reduzidas hipóteses de execução de estudos, programas e projetos nos campos de pesquisa científica e tecnológica<sup>635</sup>. Isso quer dizer que a sociedade autóctone se acha totalmente alijada de qualquer possibilidade de participação na sorte do

<sup>631</sup> A respeito desse movimento de base, sugerimos consulta à tese de doutorado da pesquisadora Mary Helena Allegretti, intitulada *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*.

<sup>632</sup> Op. cit., p. 141-142.

<sup>633</sup> BOFF, Leonardo, op. cit., p. 142.

<sup>634</sup> “A comunidade Amazônica nas relações internacionais (desenvolvimento sócio-econômico sustentável: o novo paradigma), *Direito Amazônico*, p. 303.

Tratado de Cooperação Amazônica. Mesmo que se faça ouvir, não é considerada oficialmente como força motriz capaz de influir no destino do acordo que também se autoproclama preservacionista da natureza Amazônica.

Neste aspecto, destaca-se o Texto Constitucional Brasileiro como referência de democracia na defesa e preservação do meio ambiente, porquanto já no *caput* do art. 225 impõe tal mister à coletividade, conjuntamente com o Poder Público.

Juliana Santilli e Márcio Santilli citam ainda como “bons exemplos” dessa participação democrática as leis brasileiras que “instituíram o SNUC, Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei Federal n. 9.985/00), e a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal n. 9.433/97)”, onde “os representantes da sociedade civil têm participação assegurada nos Conselhos Gestores das unidades de conservação ambiental e nos Comitês de Bacia Hidrográfica”; bem como a participação de representantes da sociedade civil ainda no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e no Fundo Nacional de Meio Ambiente<sup>636</sup>.

Como se pode perceber, lamenta-se que o Tratado de Cooperação Amazônica esteja circunscrito às órbitas oficiais de representação enquanto o nosso ordenamento jurídico arrosta democracia plena na questão ambiental.

Entretanto, esperança há no aperfeiçoamento do texto e quiçá, com a sua “abertura” para a sociedade civil, tenhamos um acordo mais lembrado e respeitado pela população Amazônica, conforme se anseia na continuação.

## 6.2.

### Repercussão nacional

Cumpra aquilatar neste sub-item os efeitos e importância do Tratado de Cooperação Amazônica até o presente momento na comunidade amazônica brasileira, assim como na formatação de políticas públicas e elaborações legislativas para a região norte do nosso país, tendo como foco os questionários

---

<sup>635</sup> Art. IX, parágrafo segundo.

<sup>636</sup> “Meio ambiente e democracia: participação social na gestão ambiental”, *O direito para o Brasil socioambiental*, p. 50.

respondidos pelos respectivos Legislativos da Amazônia Legal e entrevistas concedidas por autoridades públicas e *experts* no assunto.

### 6.2.1.

#### Aplicação e avaliação dos questionários

Iniciamos a coleta de dados primários por intermédio de questionários com perguntas fechadas<sup>637</sup> que restaram encaminhados às Presidências das Assembléias Legislativas dos Estados brasileiros da Amazônia Legal contendo nove perguntas<sup>638</sup>, divididas em três grupos, a saber:

1º.) grupo de perguntas voltadas às atividades do Parlamento nesta legislatura e que digam respeito ao aproveitamento e preservação de bens socioambientais, à luz dos princípios do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>639</sup>;

2º.) grupo de perguntas que trabalha com hipóteses, acaso não houvesse registro de atividades naqueles casos e que intenta mensurar até onde chega o conhecimento do Parlamento acerca dos termos do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>640</sup>; e

3º.) grupo de perguntas que procura avaliar a lembrança do mesmo Pacto pela comunidade Amazônica no sentir de seus representantes legitimamente constituídos, procurando saber deles o real motivo do não conhecimento do Tratado de Cooperação Amazônica por parte da sociedade diretamente atingida pelos seus efeitos<sup>641</sup>.

---

<sup>637</sup> Ver anexo 02.

<sup>638</sup> Ditos questionários, tal qual como respondidos pelos Legislativos do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, encontram-se no anexo 02 deste trabalho.

<sup>639</sup> Perguntas n. 1, 2, 3, 4 e 5, anexo 02.

<sup>640</sup> Perguntas n. 6 e 7, anexo 02.

<sup>641</sup> Perguntas n. 8 e 9, anexo 02.

Os mesmos questionários, com as alternativas devidamente assinaladas<sup>642</sup>, acabaram sendo recolhidos no período de fevereiro a maio de 2004 pela via do reembolso postal, *fac-símile* e *e-mail*, de acordo com a conveniência das respondentes, seguindo abaixo as respectivas avaliações, separadas por grupos de resposta.

#### 6.2.1.1.

#### Atividades parlamentares e Tratado de Cooperação Amazônica

Este grupo de perguntas visou captar por amostragem a produção legislativa atinente à proteção e aproveitamento de bens socioambientais relevantíssimos para a realidade Amazônica, considerando para isso a ascendência sobre a matéria dos princípios constantes no Tratado de Cooperação Amazônica e tendo como termo inicial para análise a legislatura iniciada em 01 de janeiro de 2003.

Partindo das respostas marcadas nos respectivos questionários, duas conclusões podem ser imediatamente extraídas dos quadros apresentados: baixa produção legislativa em relação à tutela daqueles bens, assim como diferentes graus de conhecimento e de aplicação dos termos e princípios norteadores do Tratado de Cooperação Amazônica pelas Assembléias Legislativas da Amazônia Legal.

Entre as nove Casas pesquisadas, somente as Assembléias do Amapá e Tocantins discutiram e aprovaram projetos de lei que dissesse respeito à totalidade dos bens socioambientais perquiridos<sup>643</sup>, ficando Acre, Amazonas, Roraima e Pará limitados pontualmente à regulamentação d'algumas matérias. Mas de outro lado, Maranhão e Rondônia não produziram até a data da coleta<sup>644</sup> qualquer legislação que tivesse como objeto os mesmos bens naturais.

---

<sup>642</sup> À exceção da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso que, por intermédio do seu Primeiro Secretário, Deputado Silval Barbosa, registrou não ter “usado em profundidade o Tratado de Cooperação Amazônica” naquela Casa, reconhecendo, no entanto a sua “importância” como “marco em defesa da Amazônia”, conforme *Ofício n. 064/2004/GDSB*, datado de 10 de março do corrente ano e também em anexo. Em vista de tais considerações, deixou de responder o questionário que lhe foi encaminhado.

<sup>643</sup> Meio ambiente, rios, flora e fauna, saúde e controle da poluição.

<sup>644</sup> Respectivamente dias 09 de março e 06 de maio do corrente ano.

Numa avaliação geral, e levando em conta que estamos tratando de valores inestimáveis para a realidade Amazônica, pouca atenção receberam ditos bens por parte dos legisladores estaduais. Poder-se-ia argumentar, sob outro vértice, que as suso mencionadas matérias acham-se devidamente disciplinadas por legislaturas anteriores, mas o desenvolvimento proposto pelo Pacto Amazônico requer dinamismo nos projetos de pesquisa<sup>645</sup> e constante melhoria da qualidade de vida na região<sup>646</sup>, incompatíveis, portanto com praticamente um ano e meio de inércia oficial, em alguns casos.

Impressiona ainda os diversos níveis de conhecimento dos termos e princípios do Tratado de Cooperação Amazônica em face das nove Assembléias Legislativas consultadas. Enquanto no Amapá eles estariam sendo “sempre” considerados em todas as discussões ambientais acontecidas, no Estado do Tocantins “nunca” foram lembrados nas mesmas condições, em que pese ter prevalecido entre os demais Parlamentos a resposta “muitas vezes” considerados nos projetos sob apreciação<sup>647</sup>.

A propósito de ser ou não lembrado dentro do Parlamento no momento das discussões e votações daqueles projetos de lei, convém registrar que o Tratado de Cooperação Amazônica é um compromisso internacional com força de lei ordinária em todo o território brasileiro e com obrigatoriedade de observância principalmente nas Unidades Federadas que campeiam a nossa Amazônia Legal<sup>648</sup>, objeto central e único daquele acordo.

Não há que se ter dúvida na resposta: o Pacto Amazônico deverá necessariamente ser “sempre” considerado em qualquer discussão e deliberação nos Parlamentos Amazônicos, sob pena de se negar vigência à lei federal.

O sentimento de que “pegou” em alguns Estados da Amazônia e “não pegou” em outros é um dos graves vícios do Tratado de Cooperação Amazônica, vez que não prega a uniformidade de propósitos e nem contribui para uma efetiva integração da região.

---

<sup>645</sup> Art. VII e IX.

<sup>646</sup> Art. VIII.

<sup>647</sup> Este é o caso dos questionários respondidos pelas Assembléias Legislativas do Amazonas, Acre e Pará. Em Roraima prevaleceu a resposta “poucas vezes” e Mato Grosso não quis se pronunciar sobre a hipótese.

<sup>648</sup> A esse respeito, retomar leitura do sub-item 2.4..

### 6.2.1.2.

#### Tratado de Cooperação Amazônica no âmbito das Assembléias Legislativas

Com base nas respostas<sup>649</sup>, podemos aquilatar até onde chega o conhecimento do Tratado de Cooperação Amazônica dentro dos Parlamentos Amazônicos quando não se trabalha com projetos de lei em concreto.

Independentemente de haver matéria para deliberar, o Pacto Amazônico seria “sempre” ou “muitas vezes” lembrado nos fóruns internos das Assembléias Legislativas dos Estados do Acre, Amapá, Pará e Rondônia, sendo “poucas vezes” ou “nunca” lembrado em Tocantins, Amazonas e Maranhão.

Agora, interessante é observar a posição contraditória firmada por alguns Parlamentos quando cruzamos os dados coletados do primeiro com o segundo grupo de questionamentos.

Em Roraima, e quando se trabalhou com casos concretos, “poucas vezes” o Tratado de Cooperação Amazônica foi considerado<sup>650</sup>. Mas no campo das hipóteses, independentemente das matérias objeto de deliberação, acredita a Presidência daquela Assembléia que o Pacto Amazônico seria “muitas vezes” lembrado<sup>651</sup>. É um otimismo que não se verificou na prática.

No Parlamento Acreano, e na visão incongruente da sua direção, o acordo internacional de que se comenta seria “sempre” lembrado dentro da Casa, seja qual fosse a discussão<sup>652</sup>. Ocorre que ao tratar concretamente do meio ambiente, a mesma Assembléia Legislativa “pouco” lembrou do Pacto<sup>653</sup>, indicativo de que naquela matéria os termos da lei promulgada podem eventualmente ter saído em desacordo com os princípios do Tratado de Cooperação Amazônica.

Obtemperando esses desencontros com o reduzido índice de conhecimento do Pacto Amazônico dentro dos Parlamentos Estaduais da Amazônia Legal, ambos repercutindo em 50% (cinquenta por cento) daquelas Assembléias, fácil é concluir que o primeiro desafio das autoridades competentes não seria tão-somente adaptar o acordo às novas dimensões ambientais e realidades

<sup>649</sup> Perguntas n. 6 e 7, anexo 02.

<sup>650</sup> Perguntas n. 2, 3, 4 e 5, anexo 02.

<sup>651</sup> Pergunta n. 7, anexo 02.

<sup>652</sup> Pergunta n. 7, anexo 02.

<sup>653</sup> Pergunta n. 1, anexo 02.

Amazônicas, mas torná-lo conhecido e respeitado no âmbito interno dos próprios Poderes Legislativos da região.

Feito isso, viria uma segunda etapa, que chamamos de “popularização do Tratado de Cooperação Amazônica”, em vista dos diagnósticos que serão entabulados a seguir.

### 6.2.1.3.

#### **Tratado de Cooperação Amazônica: um ilustre desconhecido**

Esta fase das análises veio a confirmar o que Osmar Chohfi já entoava em 28 de fevereiro de 2002, na palestra de abertura do Debate Nacional sobre o Tratado de Cooperação Amazônico: “muito se ouve a respeito da Amazônia, mas pouco sobre o Tratado de Cooperação Amazônica”<sup>654</sup>.

Tirante a Presidência da Assembléia Legislativa do Estado do Acre<sup>655</sup>, todos os demais dirigentes de parlamento afirmaram que o Tratado de Cooperação Amazônica é um compromisso internacional firmado pelo Brasil “nunca” ou “poucas vezes” lembrado pela população Amazônida<sup>656</sup>. Bem se vê que esse fenômeno se repete com mais intensidade fora das quadras dos Parlamentos, mostrando que o Pacto Amazônico se enfraquece na sua própria impopularidade.

Fincadas essas extremas, questionou-se também dos mesmos Presidentes qual seria então o real motivo para o desconhecimento do Tratado de Cooperação Amazônica nos Estados da Amazônia Legal<sup>657</sup>. Por consenso, todos assinalaram que ora a falta de publicidade oficial, ora a pouca força vinculante, estaria na raiz da ignorância do Pacto em terras da região norte do nosso país.

A falta de empenho oficial para se promover e debater o mesmo acordo é algo que se resente na Amazônia, ficando muito bem demonstrado nas manifestações dos nossos respondentes.

Afora isso, cumpre deixar ainda registrado o sentimento de alguns parlamentares – captado na população correspondente – de que o Tratado de Cooperação Amazônica possui “pouca força vinculante”, em evidente insatisfação

---

<sup>654</sup> Op. cit., p. 01.

<sup>655</sup> Para quem, ao responder a pergunta n. 8, o Tratado de Cooperação Amazônica seria “muita vezes” lembrado pela população do Acre.

<sup>656</sup> Pergunta n. 8, anexo 02.

<sup>657</sup> Pergunta n. 9, anexo 02.

com o tratamento dispensado pelos nossos tribunais aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Neste ponto, quer me parecer que se desenha nas Assembléias Legislativas dos Estados do Amazonas, Pará e Rondônia um posicionamento crítico nos moldes do construído no sub-item 2.4.1.1.<sup>658</sup>, por se recepcionar no Brasil os tratados internacionais somente com força de lei ordinária federal. Naqueles Parlamentos, como pressentido nas entrelinhas, também se clama pelo resgate em território pátrio do princípio da boa-fé como garantidor da supremacia absoluta dos tratados internacionais sobre a legislação interna.

### 6.2.2.

#### **Pareceres sobre a eficácia do Tratado de Cooperação Amazônica**

Com o escopo de se aprofundar nos motivos determinantes do baixo índice de conhecimento do Tratado de Cooperação Amazônica na sociedade localizada do lado brasileiro, assim como a pouca eficácia do Pacto na mesma região, enveredamos para uma série de entrevistas com representantes de segmentos significativos ligados ao estudo da problemática Amazônica, até porque a carência de dados sobre as mesmas questões não nos permitiram evoluir para uma conclusão segura e realista.

A Ministra de Estado do Meio Ambiente do Brasil, Marina Silva, ouvida por nós a respeito do tema, primeiro atribuiu à rotatividade da antiga gestão do Tratado de Cooperação Amazônica – exercida por uma secretaria *pro tempore* – o motivo de referido acordo não ter logrado uma interação efetiva com as políticas setoriais da região Amazônica.

Criticou ainda a postura reativa à agenda do Pacto Amazônico, “resultando em pequena apropriação dos resultados dos projetos conduzidos pelo Tratado nas políticas e práticas para a Amazônia Brasileira”.

Para a nossa Ministra do Meio Ambiente, tais fatores “explicam a pouca visibilidade do Tratado de Cooperação Amazônica no cenário institucional

---

<sup>658</sup> Vide respostas à questão de n. 9, anexo 02.

brasileiro e o quase total desconhecimento do Tratado por parte das Assembléias Legislativas dos Estados Amazônicos”<sup>659</sup>.

André Lima, direto ativista da organização não-governamental Instituto Socioambiental, acredita que pelo fato de ser o Brasil um país continental, estar de costas para a América Latina e todo voltado para o Atlântico, talvez venha a produzir internamente um certo desconhecimento e desinteresse pelas relações ambientais mantidas com os nossos vizinhos do terceiro mundo.

Afirma que essa pouca atenção não é prerrogativa única do Tratado de Cooperação Amazônica, haja vista que quase não se fala, por exemplo, sobre os aspectos ambientais do Mercosul<sup>660</sup>.

Também muito lúcida e esclarecedora foi a entrevista concedida por Eduardo Viola, emérito cientista político da Universidade de Brasília, para quem o desconhecimento em terras nacionais do Pacto Amazônico é um fenômeno “muito comum no mundo dos tratados”, que são declarações de múltiplas intenções e que não produzem nenhum efeito imediato.

Explica que nem todo tratado se torna “muito poderoso” a ponto de interferir diretamente na realidade de cada país. No caso específico do Tratado de Cooperação Amazônica, enxerga nele os méritos de haver conseguido transformar o Brasil num “líder de segurança coletiva na região Amazônica”, bem como ter logrado o êxito de transformar o acordo numa “espécie de símbolo”, pois “não fazia parte da agenda da época”.

Entende ainda o mesmo Professor que o Tratado de Cooperação Amazônica “só teria se tornado importante se o Brasil tivesse investido nele, porque nesse Tratado o Brasil é o líder; e esse Tratado só se ativa ou não dependendo do líder”, porquanto ser um “tratado claramente assimétrico”<sup>661</sup>.

Reconhecida pelos Presidentes das Assembléias Legislativas da Amazônica Legal e também pelos doutos entrevistados a pouca visibilidade e lembrança do Pacto Amazônico na sociedade regional, e depois dos diagnósticos alhures, algumas considerações sobre o impacto daquele acordo em solo brasileiro estão a merecer destaque:

<sup>659</sup> Entrevista concedida em 16 de abril de 2004.

<sup>660</sup> Entrevista concedida em 15 de março de 2004.

<sup>661</sup> Entrevista concedida em 25 de novembro de 2003.

a) está certo que o destino do Tratado de Cooperação Amazônica, qual seja ele, haverá de passar necessariamente pela disposição política do Governo Brasileiro, detentor da hegemonia na região<sup>662</sup> e nos termos explicados nos sub-ítem 6.3.1.3 e 6.3.4, ainda mais com a Secretaria Permanente sediada agora em Brasília;

b) sobejam motivos para que o “velho acordo” de 1978 passe por uma ampla reforma legislativa, adaptando-se às novas demandas ambientais e realidades Amazônicas;

c) sem demora, precisa o Brasil rever o antigo posicionamento judicial de que os tratados internacionais equivalem-se hierarquicamente às leis ordinárias federais, sendo que acaba tornando-os muito frágeis e sem força normativa suficiente para ditar transformações substanciais na ordem jurídica interna; e

d) finalmente, reclama-se com muita razão da quase inoperância dos executores do Tratado de Cooperação Amazônica em território brasileiro, pois deveriam suscitar com mais freqüência debates acerca do Pacto, intensificar projetos e pesquisar a partir dos seus termos e torná-lo bem mais acessível a todos os segmentos da comunidade Amazônica.

### 6.3.

#### Transcendência regional

Essa última abordagem, divergindo das duas primeiras, não se limitará às implicações operacionais e localizadas. Intentará propor diretrizes teóricas - com os olhos votados para o futuro - a fim de revigorar as propostas do Tratado de Cooperação Amazônica para, a partir dele e num primeiro momento, evoluir no sentido de um direito amazônico em terras nacionais e, talvez, mais tarde, descambar para a sustentação de um regime internacional ambiental da Amazônia.

Sem empeco disso, extrai-se do próprio texto do Tratado de Cooperação Amazônica dois relevantes fundamentos que - inobstante sensíveis, aparentemente antagônicos e caros ao Estado moderno - estão em condições de infirmar a vocação universal do pacto, transbordando assim os lindes regionais para ganhar notoriedade e respeito mundiais. São eles a disposição de cooperar

<sup>662</sup> A questão da hegemonia brasileira na região será retomada e melhor explicada nos sub-ítem

para integrar e a reafirmação da soberania, mas sob uma lógica socioambiental, nos termos seguintes.

### 6.3.1.

#### Cooperação para integrar

Exsurge iniludível do preâmbulo do Tratado de Cooperação Amazônica a vontade das Partes Contratantes em “avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina”. Recolocando os termos da deliberação, expressos na mesma introdução, “o presente tratado significa o início de um processo de cooperação que redundará em benefício de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto”.

Sugere-se, nesse particular, que os signatários alavancaram em 1978 um processo de cooperação com o firme propósito de integrar não somente a Amazônia, mas a América Latina em sua integralidade.

Esse processo para unir os Países Amazônicos poderia ter sido abreviado à época, de tal arte que “o artigo IX do anteprojeto brasileiro não foi aceito, o que reforçaria a tese da integração. É que ele admitia estudos e medidas conjunto dos oito (portanto, de caráter regional), para propiciar o desenvolvimento de um processo de complementação econômica regional”<sup>663</sup>.

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos reforça o juízo de que havia pela parte brasileira uma maior ênfase na integração física da Região Amazônica, tendo que se contentarem os nossos diplomatas com a redação final do art. X do Tratado de Cooperação Amazônica contemplando apenas “a conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada ..., especialmente nos aspectos de transporte e comunicações”<sup>664</sup>.

A disposição brasileira de integrar a região primeiro ao território nacional, os motivos determinantes que fizeram os outros Contratantes não aceitar inicialmente a integração regional, o processo de comunhão em andamento e os reflexos sobre as respectivas soberanias serão expostos a seguir.

---

6.3.1.3. e 6.3.4.

<sup>663</sup> MATTOS, Adherbal de Meira, op. cit., p. 56.

<sup>664</sup> Op. cit., p. 115.

### 6.3.1.1.

#### Estratégia de ocupação da Amazônia Brasileira

A brevíssima incursão nas questões internas do Brasil em relação à sua porção Amazônica faz-se mister para entendermos a raiz do nosso anseio integracionista, pois “quer no sistema transnacional Amazônico, quer no Platino, foi o Brasil, indiscutivelmente, o campeão da idéia de integração regional”, aludindo pioneiramente a uma “Comunidade Amazônica” e a uma “Comunidade Andina”<sup>665</sup>.

No dizer autorizado de Anthony L. Hall, a integração da Amazônia ao território brasileiro “era considerada como pré-condição da segurança nacional: integrar para não entregar”<sup>666</sup>. Com esse lema, coloca-se em evidência a questão da soberania sobre a região, melhor tratada no sub-item 6.3.2 e inicialmente proclamada pela Coroa Portuguesa no Tratado de Tordesilhas, em 1494<sup>667</sup>.

Contudo, relembra o mesmo tratadista que a penetração na Bacia Amazônica “só começou em 1616 com a construção do Forte do Presépio no estuário do rio, em torno do qual cresceu a cidade de Belém, como defesa contra a incursão de britânicos, franceses e holandeses”<sup>668</sup>.

Passadas as dificuldades de se manter a Amazônia Brasileira infensa às ameaças de ocupação externa e sacramentados os postos militares avançados nos casos de revide armado, começa a ser oficialmente difundida a imagem da fronteira como “espaço vazio”<sup>669</sup> a preocupar as nossas autoridades. De arrasto, cresceu o interesse econômico pela região a justificar projetos de desenvolvimento, construção de estradas, colonização e agroindústria, promovidos por um governo ansioso para ocupar a Amazônia com a maior rapidez possível<sup>670</sup>.

Os principais elementos dessa estratégia de ocupação, de 1953 a 1988, foram assim resumidos por Bertha Becker<sup>671</sup>:

<sup>665</sup> MATTOS, Carlos Meira, *Uma geopolítica Pan-Amazônica*, p. 137.

<sup>666</sup> Op. cit., p. 32.

<sup>667</sup> HALL, Anthony L., op. cit., p. 21.

<sup>668</sup> Op. cit., p. 21.

<sup>669</sup> Bertha Becker tem essa imagem como um mito, “porque nega a existência das populações indígenas e caboclas, e das sociedades locais”. *Amazônia*, p. 10.

<sup>670</sup> HALL, Anthony L., op. cit., p. 31.

<sup>671</sup> *Amazônia*, p. 16-17.

### Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia (1953 a 1988)

| <b>Ano</b> | <b>Programas, projetos e órgãos executores</b>  | <b>Objetivos</b>   |
|------------|---|--|
| 1953       | SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia/Presidência da República                             | Elaborar planejamentos quinquenais para valorização econômica da Amazônia  |
| 1958       | Rodovia Belém – Brasília (BR-010) Ministério dos Transportes, DNER  | Implantar um eixo pioneiro para articular a Amazônia Oriental ao resto do país   |
| 1960       | Rodovia Cuiabá – Porto Velho (BR-364) Ministério dos Transportes, DNER  | Implantar um eixo pioneiro para articular a porção meridional da Amazônia  |
| 1966       | Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia/ Ministério do Interior   | Coordenar e supervisionar programas e planos regionais; decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais                                 |
| 1967       | Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus/ Ministério do Interior   | Integrar a porção ocidental da Amazônia, mediante criação de um centro industrial e agropecuário e isenção de impostos                       |
| 1968       | Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia/ Ministério das Minas e Energia                                      | Supervisionar estudos referentes ao aproveitamento do potencial energético   |
| 1968       | Incentivos Fiscais / Sudam  | Promover investimentos na região, por meio de deduções tributárias significativas  |
| 1970       | PIN – Programa de Integração Nacional   | Estender a rede rodoviária e implantar projetos de colonização oficial nas áreas de atuação da Sudene e Sudam                                |
| 1970       | Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste                              | Promover a capitalização rural   |
| 1970       | Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/ Ministério do Interior   | Executar a estratégia de distribuição controlada da terra  |
| 1974       | Polamazônia – programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia/Min. Int., Agric. e Transp.                        | Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infra-estrutura urbana |
| 1980       | Getat – Grupo Executivo de Terras do Araguaia – Tocantins<br>Gebam – Grupo Executivo para Região do Baixo Amazonas SGCSN/PR | Regularização fundiária, discriminação de terras e distribuição de títulos   |
| 1980       | PGC – Programa Grande Carajás<br>Seplan/PR  | Explorar de forma integrada, em grande escala, recursos minerais e agroflorestais da região  |
| 1981       | Polonoroste<br>Ministério da Agricultura, Transportes e Interior  | Pavimentar a BR-364; promover a colonização  |
| 1985       | PCN – Projeto Calha Norte<br>SGCSN/PR   | Oficialmente, assegurar a soberania nacional, fiscalizar a circulação e assistir índios  |
| 1987       | Projeto 2010<br>Ministério das Minas e Energia, Eletronorte   | Implantar rede hidrelétrica para estimular o desenvolvimento industrial da região  |
| 1988       | Programa Nossa Natureza<br>Ministério do Interior, SA-DEN/PR  | Oficialmente, rever legislação ambiental para região e zoneamento agroecológico na Amazônia  |

Como se pode perceber do quadro acima, “a ocupação da Amazônia se torna prioridade máxima após o golpe de 1964, quando, fundamentado na doutrina de segurança nacional, o objetivo básico do governo militar torna-se a implantação de um projeto de modernização nacional, acelerando uma radical reestruturação do país, incluindo a redistribuição territorial de investimento de mão-de-obra, sob forte controle social”<sup>672</sup>.

<sup>672</sup> BECKER, Bertha, *Amazônia*, p. 12.

A dimensão simbólica e efetiva, de formação e incorporação nacional da Amazônia, fez com que o Brasil – pela sua história de consolidação da região – tentasse impor aos demais signatários um processo avançado de integração, de muito mais comprometimento do que a cooperação eleita naquele acordo, conforme abordagem do próximo tópico.

Aliás, integração é um modelo que o Brasil aspira não apenas para a Bacia Amazônica, mas para toda a América Latina, *ex vi* do parágrafo único do art. 4º., Constituição Federal<sup>673</sup>, e devidamente afinado com as notas preliminares do Pacto Amazônico.

### 6.3.1.2.

#### Preferência pela cooperação

A recusa à proposta original brasileira de integrar os territórios Amazônicos dos oito países concordatários com o Tratado de Cooperação Amazônica deve-se a duas ordens de fatores: assimetria entre os signatários e o receio de dominação dos menores pelos mais fortes do bloco<sup>674</sup>.

Essa dificuldade se acentua quando se põem em destaque os elementos distintivos dos processos de cooperação e de integração, centrados ambos no fator *discrimenen*. Enquanto que a cooperação tem por escopo diminuir as discriminações entre os parceiros, permanecendo-se intacta suas organizações políticas, a integração objetiva suprimir totalmente essas mesmas discriminações, mas desde que reformulados determinados centros internos de decisão de modo a efetivar uma coordenação de políticas estatais comuns<sup>675</sup>.

Diante dessas conseqüências (diminuição de um lado e supressão de outro), fácil é concluir porque os detentores do poder – principalmente nos países mais fracos economicamente – resistiram bravamente às investidas integracionistas do Brasil à época da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, temendo-se pelo aumento da nossa hegemonia na região e o corolário

<sup>673</sup> “Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: ... Parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

<sup>674</sup> MAGALHÃES, Carlos Alberto Simas, op. cit., p. 97-98.

<sup>675</sup> BALASSA, Bela, Teoria da integração econômica, p. 12-13.

esvaziamento das esferas nacionais de deliberação nos demais signatários daquele acordo<sup>676</sup>.

É de se lembrar também que a “integração surge inicialmente como integração econômica, processo-motor das outras formas de integração (social e política)”<sup>677</sup>, o que estaria a dificultar ainda mais o estreitamente unificador dos Estados díspares e economicamente desalinhados que já em 1978 compuseram o Tratado de Cooperação Amazônica.

Explica Stephen Krasner que “a capacidade dos países de formar blocos econômicos será função da distribuição de poder e interesses econômicos entre os membros existenciais. Os blocos regionais de comércio serão mais significativos em áreas em que haja diversos países de poder relativamente equivalente e onde os níveis de desenvolvimento econômico sejam elevados e relativamente uniformes. Dentro dessas condições, os países estarão dispostos a integrar um bloco regional, porque podem contrabalançar-se reciprocamente e porque o desenvolvimento econômico, que significa mercados extremamente desenvolvidos, facilita a disposição interna de fatores de produção e, com isso, minimiza as oportunidades de agentes externos influenciarem politicamente. A integração regional é mais difícil onde o poder se distribui assimetricamente, porque os países menores temem ser dominados pelos membros mais fortes do bloco, e onde os mercados internos deixam de promover a mobilidade dos fatores”<sup>678</sup>.

Noutro extremo de entendimento, deixando à margem dos argumentos o pragmatismo econômico e confiante numa futura integração dos países Amazônicos sob a lógica do respeito à diversidade, Bertha Becker nos alerta para uma dimensão conciliadora da integração, onde importa o “reconhecimento e compatibilização das diferenças”. Diz ela que “integração não é homogeneização, ao contrário, é o reconhecimento das diferenças para tirar partido da complementariedade e da sinergia. Então, há que ter sensibilidade e formas muito elaboradas de negociação no sentido do reconhecimento e da compatibilização das diferenças, inclusive, porque os oito países que fazem parte do Tratado de

---

<sup>676</sup> Essas repercussões constam da obra de Christian G. Caubet quando insistiu numa “internacionalização regional da Amazônia”. “Le Traité de Coopération Amazonienne:...”, *Annuaire Français de Droit International*, p. 810-812.

<sup>677</sup> FERNANDES, Luciana de Medeiros, *Soberania e processos de integração*, p. 151.

<sup>678</sup> “Blocos econômicos regionais e o fim da guerra fria”, *Política externa*, jun./92, p. 61.

Cooperação Amazônica são desiguais em sua dimensão, em seu papel econômico e geopolítico, na sua presença nos organismos multilaterais. Esse reconhecimento é fundamental para cada um manter sua identidade visando obter a sinergia, e não tentar uma homogeneização”<sup>679</sup>.

Para melhor elucidação do futuro da Amazônia, consigno que talvez o maior desafio seja reconfigurar essa integração respeitosa às diferenças econômicas<sup>680</sup>, não olvidando que no momento da formação do Tratado de Cooperação Amazônica só foi possível mesmo – sob a batuta e esforços diplomáticos brasileiros - se entabular uma aliança em torno de um processo de cooperação<sup>681</sup>, que até hoje se apresenta vigente.

### 6.3.1.3.

#### Integração a caminho?

Não parece suficiente concluir que está certo o processo de integração dos Países Amazônicos com esquite somente nos termos iniciais do Tratado de Cooperação Amazônica, tendo-se em vista a forte resistência d’alguns vizinhos à tese original e integracionista por parte do Brasil<sup>682</sup>. Após espinhosa fase de negociação, no dia da assinatura e quando prevaleceu a cooperação como norte daquele acordo, ainda assim manifestaram-se algumas autoridades em prol da integração regional, deixando às claras que entre o discurso e a real intenção das partes há um imenso abismo a ser superado. Confira-se:

Discurso do Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Indalécio Liévano Ceguirre: não usou expressamente o termo “integração”, mas deixou

<sup>679</sup> Debate nacional sobre o TCA, 28/02/02, p. 05.

<sup>680</sup> Uma clara intenção de prestigiar os países de menor desenvolvimento na Amazônia ressaí do parágrafo único, art. XVII, do Tratado de Cooperação Amazônica, quando as Partes Contratantes acordaram “conceder especial atenção à consideração de iniciativa apresentadas” por aqueles Estados na realização de estudos e concretização de projetos de interesse comum.

<sup>681</sup> MAGALÃES, Carlos Alberto Simas, op. cit., p. 98.

<sup>682</sup> O tema já foi debatido nos sub-itens 6.3.1. e 6.3.1.2. Complementamos o assunto revelando que a proposta pelo Brasil no sentido de uma maior integração física na Região Amazônica encontrou contrariedade, por exemplo, na manifestação do Governo Peruano devido “às desconfianças existentes ainda com relação a uma possível marcha para o Oeste Brasileiro. Provavelmente, o Peru tinha em vista as manobras brasileiras para ocupação e integração da Amazônia Brasileira com base nas teses geopolíticas de Golbery e Travassos”. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, op. cit., p. 115.

registrado em sua fala que naquele momento se criava “os fundamentos de uma civilização tropical”<sup>683</sup>.

Discurso do Ministro de Negócios Exteriores da Guiana, Pashleig Esmond Jackson: disse que o Tratado de Cooperação Amazônica garantiria uma “futura integração Amazônica”<sup>684</sup>.

Discurso do Primeiro Ministro e Ministro para Assuntos Gerais e Estrangeiros do Suriname, Henck Alphonsus Eugene Arron: afirmou estar convencido “de que o Pacto Amazônico nos oferece a única oportunidade para dar um importante passo para a realização da integração dos países do continente latino-americano”<sup>685</sup>.

Discurso do Ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Simón Alberto Consalvi: sentiu naquele momento estar “colocando outra importante base para essa futura integração da América Latina”<sup>686</sup>.

Como bem salientou Sandra Maria Marciano, considerando as dificuldades iniciais em razão da arquitetura do Tratado de Cooperação Amazônica e o recuo na proposta integracionista brasileira, essa negociação iniciada em 1977 e com término no ano seguinte teve por mérito revelar a capacidade do nosso país em aglutinar parceiros latino-americanos em torno da delicada questão Amazônica, despontando como uma liderança incontestada da região<sup>687</sup>.

E a flexibilidade que presidiu na origem a formulação do Tratado de Cooperação Amazônica deixou de existir em 2002, saindo agora vencedora a proposta brasileira com a conversão do acordo em “organização permanente”, na forma de uma “instituição multilateral regional” e “com capacidade de dar pautas para orientar – no futuro próximo e no mais remoto – a evolução de uma realidade regional ... altamente complexa”<sup>688</sup>.

Ainda no entender de A. H. Costa-Filho, essa evolução do Pacto em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica é o ápice de um generoso projeto de integração sub-regional, porém em prosseguimento devido a um duplo requisito:

---

<sup>683</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, p. 83.

<sup>684</sup> Ibid., p. 103.

<sup>685</sup> Ibid., p. 97-98.

<sup>686</sup> Ibid., p. 69.

<sup>687</sup> Op. cit., p. 165A – 166A.

“Um científico: a evolução do conhecimento confirma que a dinâmica da Amazônia não pode ser abandonada a qualquer processo de decisões espontâneas. Outro, técnico: qualquer ecorregião que seja ali compartilhada, só é ‘maneável’ com ações governamentais coligadas, que obedecem a propósitos comuns e apliquem instrumentos compatíveis entre si”.

Revigorada a União dos Países Amazônicos com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, começa a vingar nas manifestações oficiais o sentimento de que “a região Amazônica pode se transformar, com vontade política dos presidentes das oito Repúblicas, no melhor mais idôneo espaço para a integração dos nossos países, para a integração da América, com base nos ideais e sonhos de visionários na unidade sul-americana, mas também empenhados na busca por condições de vida mais igualitárias”<sup>689</sup>.

Os acontecimentos recentes enfeixam a esperança de que os vetustos anseios nacionais de finalmente integrar os Países Amazônicos comecem a se concretizar, justamente com as bases fincadas em Brasília (sede da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e da Secretaria Permanente do Pacto Amazônico), sob a liderança já exercida e promissora do Governo Brasileiro.

#### **6.3.1.4.**

##### **Compatibilidade entre integração regional e soberania nacional**

Poder-se-ia argumentar que a vontade expressa no Tratado de Cooperação Amazônica de integrar a região teria o efeito imediato de relativizar as respectivas soberanias, num sentido reducionista e até mesmo incompatível com a gênese do Estado-Nação.

Sem adentrar no mérito e conseqüências do fenômeno vigente da globalização, deixando ainda para os próximos tópicos uma reflexão mais aprofundada sobre o atributo da soberania, insta por ora deixar registrado nosso entendimento de que integrar não implica necessariamente no enfraquecimento

---

<sup>688</sup> Juízo de A. H. Costa-Filho, que fala extensamente sobre a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (op. cit., p. 36), também abordada no sub-item 3.4.3..

<sup>689</sup> Nota do discurso proferido pela equatoriana Rasalía Arteaga por ocasião da sua posse na Secretaria-Geral da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, realizada em 05 de maio de 2004 e disponível no site [www.ota.org.ec](#), acessado em 07 de maio de 2004.

dos Estados Nacionais perante a órbita internacional. Acompanhe o raciocínio, tomando-se por base a nossa própria realidade constitucional:

Consta do art. 1º, inciso I, que a soberania se mostra como um dos fundamentos do Estado Brasileiro Democrático de Direito, sem prejuízo dos princípios da independência nacional, repúdio ao racismo e cooperação entre os povos, todos regedores das relações internacionais da República Federativa do Brasil, a par inclusive do desejo de se buscar a integração econômica, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações<sup>690</sup>.

Esclarece Luciana de Medeiros Fernandes que, em vista da conjugação daqueles mandamentos, o “Brasil se compromete a respeitar a integridade e a independência dos outros Estados, assim como espera que sua soberania, de base popular, enquanto preceito fundador do Estado brasileiro, seja acatada. Note-se, contudo, que não se trata aqui de um poder supremo que desconhece ‘o outro’, ou que se manifesta como forma de exclusão do estrangeiro. E tanto isso é verdade que o legislador constitucional especificou, como princípios regentes das relações internacionais, o repúdio ao racismo e a cooperação entre os povos; mais particularmente, a assistência entre os ‘povos latino-americanos’, que compõem a mesma realidade na qual o Brasil se encontra inserido”<sup>691</sup>.

Preleciona a mesma internacionalista que “a soberania não é apenas a qualidade do poder que, dentro dos seus limites geográficos, corporifica-se como instância legiferante, administrante e decisória suprema. Representa também, para o Estado a possibilidade de atuação independente em relação a outros Estados, de modo que a convivência entre eles possa se estabelecer em respeito à identidade que eles representam. A soberania, assim, pressupõe o respeito entre os povos. E não poderia ser diferente quando se constata a interdependência que os vincula”<sup>692</sup>.

Ora, se a função da integração dos Estados-Partes do Tratado de Cooperação Amazônica é a promoção equitativa do desenvolvimento econômico e social da região, mediante a conjugação de esforços e recursos de que dispõe cada signatário, esse procedimento se denota fortalecedor da soberania dos Estados

---

<sup>690</sup> Art. 4º, incisos I, VIII e IX, e parágrafo único, da Constituição Federal.

<sup>691</sup> Op. cit., p. 161.

<sup>692</sup> Ibid., p. 162.

envolvidos – principalmente dos mais fracos – porquanto capaz de ampliar o alcance do bem comum em razão de uma convivência mais harmônica entre os povos que formam a grande Bacia Amazônica.

Aquilo que seria difícil (ou mesmo improvável) de se conseguir individualmente poderá se tornar realizável com a união de todos, fortalecendo não apenas a autoridade de cada um na região, mas, principalmente, o sentimento de igualdade com o compartilhamento isonômico dos benefícios auferidos com a integração.

É por isso que soberania e integração podem perfeitamente ser conciliados, “desde que efetivados na proporção adequada, o que significa compatibilização entre a inexistência de impediante ao relacionamento entre Estados e o resguardo da identidade nacional e da existência digna do seu elemento humano. Demais, as restrições que se podem efetuar em relação à terminologia empregada no Texto Constitucional (Brasileiro) não têm o condão de impedir a promoção da integração, quando esta se processa com alicerce no ideal de respeito aos povos e de busca do crescimento conjunto e igual para todos”<sup>693</sup>.

### 6.3.2.

#### Soberania socioambiental

Percuciente, afirma Roberto A. O. Santos que “a questão ecológica é, claramente, um problema transnacional, no sentido de que a atmosfera, os raios solares, a mudança química e o movimento físico das substâncias gasosas não obedecem a fronteiras nacionais, e, no entanto, interessam, vitalmente, a todas as nações”<sup>694</sup>. Essa interdependência assaz reabre a partir de agora uma discussão mais acalorada acerca da extensão do conceito de soberania, reconhecidamente o pilar de todo o direito internacional<sup>695</sup>.

<sup>693</sup> FERNANDES, Luciana de Medeiros, op. cit., p. 167.

<sup>694</sup> “A questão amazônica e o direito:...” , *Amazônia perante o direito*, p. 09.

<sup>695</sup> O entendimento é dado por Maurice Hauriou, dizendo ainda que “la soberanía es propiamente el dominio de sí o la posesión de sí. Se la concibe generalmente en un sentido negativo, en el que significa que el Estado soberano no tiene a nadie sobre sí (como no sea a Dios únicamente); pero se la debe concebir también en un sentido positivo, que es más profundo, a saber, que en el Estado, en razón de la estructura de su poder, se produce un fenómeno de posesión del poder; hay un poder que posee a outro; es la soberanía la que posee el poder de gobierno, y, al poseerlo, lo controla”. *Principios de derecho público e constitucional*, p. 178.

Sem descurar dessa interseção inevitável, se aborda expressamente no Tratado de Cooperação Amazônica - e em dois momentos distintos - não apenas a questão da soberania dos Estados signatários sobre seus respectivos territórios, mas sobretudo o desejo de reafirmá-la como uma das vigas mestras da cooperação entabulada. Entretanto, antes mesmo da exegese de ambas as disposições, nos permitimos abordar de forma mais demorada a relação que se pode estabelecer entre soberania estatal e preservação do meio ambiente.

Calha referir que a soberania, tal qual na concepção de Jean Bodin – como um poder absoluto e perpétuo – nunca existiu de fato na história da humanidade<sup>696</sup>, embora considerada como um dos elementos constitutivos do Estado Moderno. É que um Estado nacional, para que seja reconhecido na comunidade internacional, deve juntar a soberania com os clássicos elementos do povo, território e finalidade<sup>697</sup>.

Deixando de lado as origens e as várias teorias que fundamentam a soberania estatal<sup>698</sup>, importa ao nosso estudo explorar os dois movimentos inversos de consolidação e de erosão da capacidade dos Estados para exercer sua soberania em tempos atuais. E quer me parecer que vaza da pena de Philippe Le Prestre as melhores considerações a esse respeito, pois teve o mérito de verificar não apenas três elementos que bem ilustram o fortalecimento da soberania, mas também outros quatro que minam o seu efetivo exercício.

Aponta como marcantes no primeiro grupo “a vontade de certos Estados de tornar esta soberania efetiva, mediante o controle de todo o seu território”; a “extensão dos limites geográficos da soberania territorial dos Estados”; e a “ampliação do próprio conceito de soberania”, citando como exemplo desse avanço o preâmbulo da Convenção sobre a diversidade biológica que estende os direitos soberanos dos Estados sobre os recursos biológicos presentes no interior de suas fronteiras aos recursos genéticos, que permitiam antes livre acesso<sup>699</sup>.

<sup>696</sup> Concordam com essa observação histórica Celso Ribeiro Bastos (*Curso de teoria do Estado e ciência política*, p. 81), Aldir Guedes Soriano (“Soberania e o direito à liberdade religiosa”, in *Soberania: antigos e novos paradigmas*, Sidney Guerra e Roberto Luiz Silva (coord.), p. 85) e Michel Bachelet (*Ingerência ecológica: direito ambiental em questão*, p. 35-37).

<sup>697</sup> Conforme Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 43.

<sup>698</sup> Para os interessados nesses aspectos, recomenda-se a leitura de recente obra coordenada por Sidney Guerra e Roberto Luiz Silva, intitulada *Soberania: antigos e novos paradigmas*.

<sup>699</sup> *Ecopolítica internacional*, p. 128-129.

Dentre aquelas forças que laboram contra a efetividade da soberania, Philippe Le Prestre destaca o princípio estabelecido na Conferência de Estocolmo de 1972<sup>700</sup>, segundo o qual “os Estados não podem explorar os recursos naturais sem ter em conta seus vizinhos”; a crescente conformação dos Estados a certas formas, assumindo cada vez mais responsabilidade na área ambiental; o desenvolvimento do conceito de patrimônio comum da humanidade como legitimador da “exclusão de certos territórios ou de certas formas naturais do direito de soberania estatal” e como fortalecedor “do direito de todos os Estados a uma exploração eqüitativa desses mesmos recursos, em vez de sua apropriação exclusiva por alguns Estados”; e a dificuldade – cada vez maior – dos Estados exercerem a soberania de maneira efetiva<sup>701</sup>.

Interessante observar que essas quatro limitações – quer iniludíveis no texto ou extraídas da sua contextura – acham-se de alguma forma respeitadas no bojo do Tratado de Cooperação Amazônica, conforme leitura que se faz abaixo.

#### 6.3.2.1.

##### **Direito de vizinhança dos Estados Amazônicos**

Essa limitação à soberania dos Estados nasceu temperada durante a Assembléia Geral das Nações Unidas reunidas em Estocolmo, de 05 a 16 de junho de 1972. Recorda Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva que na ocasião, “diante da insistência de alguns países do hemisfério norte em atribuir às normas de direito ambiental que se negociavam um alcance exagerado, houve uma reação dos países em desenvolvimento e, em conseqüência, a Conferência acabou por adotar o Princípio 21, tido como uma das pedras angulares do direito ambiental internacional”.<sup>702</sup>

Com o conceito de soberania no centro da controvérsia, a solução negociada à época correu para o reconhecimento do direito dos Estados de

<sup>700</sup> Referido princípio também consta da Convenção da ONU de 1992 sobre a diversidade biológica, precisamente no artigo 3, *litteris*: “Em conformidade à Carta das Nações Unidas e aos princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo sua política ambiental e têm o dever de agir de sorte que as atividades exercidas nos limites de sua jurisdição ou sob seu controle não causem dano ao meio ambiente em outros Estados ou nas regiões que estão fora de qualquer jurisdição nacional”.

<sup>701</sup> Op. cit., op. 129-130.

<sup>702</sup> Direito ambiental internacional, p. 52.

“explorarem seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental”, mas remediado com “a responsabilidade de assegurar que as atividades levadas a efeito, dentro da sua jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora dos limites da jurisdição nacional”<sup>703</sup>.

Em que pese a forte pressão contra a adoção do princípio também em 1992, constou ele expresso em termos semelhantes no artigo 3º da Convenção da ONU realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro<sup>704</sup>.

No caso específico do Tratado de Cooperação Amazônica, a preocupação de que fatores internos de cada Estado não tragam prejuízo aos demais signatário se mostra expressa no artigo VI e seu parágrafo único, ao disciplinar o uso dos rios que cortam a grande Bacia Amazônica.

A envergadura do dispositivo, naquilo que se foca, autoriza os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação fluvial a empreenderem, “segundo o caso, ações nacionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habilitação das vias navegáveis”, com vistas a “eliminar os obstáculos físicos que dificultem ou impeçam dita navegação”.

Em face dessa particularidade, a inteligência da norma relativiza a soberania do Estado “berço” do obstáculo para criar um direito subjetivo de desobstrução ou habilitação para os prejudicados que, dependendo do caso, podem até promover ações conjuntas com o próprio Estado obstaculizador ou com os outros interessados na solução do problema.

Exclusivamente aos rios, estabeleceu-se no Acordo um direito aos Estados Amazônicos não apenas à mais ampla liberdade de navegação<sup>705</sup>, mas a uma navegação facilitada e desobstruída com arrimo num implícita obrigação internacional que está a justificar uma eventual ingerência de outros Estados sobre problemas criados ou surgidos internamente.

Em rápidas pinceladas, está criado um clima de responsabilidade para com o meio ambiente Amazônico decorrente do direito de vizinhança, assim como estabelecida uma segunda restrição ao exercício da soberania, que será melhor avaliada no próximo sub-item.

---

<sup>703</sup> Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, Princípio 21.

<sup>704</sup> SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e, op. cit., p. 52.

<sup>705</sup> Com base na reciprocidade e segundo o artigo III.

### 6.3.2.2.

#### Responsabilidade ambiental na Amazônia

Prosseguindo no raciocínio anterior, Valerio de Oliveira Mazzuoli esclarece que “medida que os Estados assumem compromissos mútuos em convenções internacionais, que diminuem a competência discricionária de cada contratante, eles infringem sua soberania e isto constitui uma tendência do constitucionalismo contemporâneo, que aponta para a prevalência da perspectiva monista internacionalista para a regência das relações entre direito interno e o direito internacional”<sup>706</sup>.

Essa “infração” consensuada - por ato próprio mesmo - e transmudada em responsabilidade<sup>707</sup>, não significa nas palavras de Michel Bachelet a abdicação da soberania do Estado contratante, pois “desde o momento em que o seu consentimento se estabeleceu sem ambigüidade, a sua decisão de se submeter àquilo que acordou com outros Estados fazer ou não fazer não passa da manifestação da sua vontade soberana”, tendo ainda concluído o mesmo tratadista francês que “já não deveria existir soberania incondicional, pelo menos nos domínios em que a sensibilidade de um acarreta a de todos os outros, o que é particularmente verdade em matéria de ambiente”<sup>708</sup>.

A propósito do tema, reza na exposição de motivos do Tratado de Cooperação Amazônica que os signatários estão conscientes – entre outras matérias – que a preservação do meio ambiente é responsabilidade inerente à soberania de cada Estado, “e que a cooperação entre as Partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades”; ou seja, a própria soberania reafirmada está condicionada à responsabilidade dos Estados Amazônicos no dever de preservar.

Lendo de outro modo, assumiram os Estados-Partes a obrigação de preservar o meio-ambiente Amazônico como condição de efetividade das suas

---

<sup>706</sup> “Soberania e proteção internacional dos direitos humanos”, *Soberania: antigos e novos paradigmas*, p. 348.

<sup>707</sup> Porque todo compromisso assumido gera expectativa de cumprimento por parte do outro contratante, agora na condição de sujeito ativo, aguardando do compromissário responsável a contrapartida prometida.

<sup>708</sup> Op. cit., p. 36 e 38.

respectivas soberanias, porque a responsabilidade – está escrito – é inerente à realização completa daquele conceito.

Assim posta a questão, pergunta-se: o Estado Amazônico que não cumprir com as suas obrigações (responsabilidades) ambientais estará sujeito à perda e/ou suspensão da soberania sobre a respectiva região?

Michel Bachelet entende que sim, na medida em que “o único elemento verdadeiramente importante para dizer que um processo já não é de ordem privativa ao nível de um Estado, é provar que esse Estado não respeita uma obrigação internacional que, naquelas circunstâncias, é determinante para justificar a ingerência”<sup>709</sup>.

### 6.3.2.3.

#### **Amazônia: patrimônio comum da humanidade?**

Entrando agora na seara de outro motivo determinante e que estaria a justificar um discurso de ingerência externa, compete examinarmos a “propriedade” da grande Bacia Amazônica, a quem de fato pertence ou sobre ela deva ter direitos.

O tema encerra cautela e prioritariamente medidas afirmativas de ordem interna, pois bem recorda Bertha Becker que dos “três grandes Eldorados naturais no mundo contemporâneo”, a Amazônia é o único que está sob soberanias nacionais, despertando o interesse e a preocupação internacional<sup>710</sup>.

À margem dessa discussão, ressaí em fortes tintas do Tratado de Cooperação Amazônica que a região objeto, antes mesmo de pertencer ao gênero humano, seria patrimônio comum das Partes, numa espécie aproximada de “condomínio territorial”<sup>711</sup> entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana,

<sup>709</sup> Op. cit., p. 33.

<sup>710</sup> A renomada cientista aponta ainda os fundos oceânicos e a Antártida como os outros dois “Eldorados naturais”. *Debate Nacional sobre o TCA*, 28/02/02, p. 06.

<sup>711</sup> À luz do direito brasileiro, condomínio significa que numa relação de direito de propriedade, diversos serão os sujeitos ativos. “Definindo o condomínio, na forma do art. 1.228, *caput*, do Código Civil, como o direito de usar, gozar, dispor de um bem e de reavê-lo de quem injustamente o detenha, fácil é chegar à idéia de condomínio, imaginando plural, e não singular, o sujeito desse direito”. Silvio Rodrigues, *Direito Civil*, vol. 5, p. 195.

Peru, Suriname e Venezuela, nos dando margem para transcendermos – quiçá mais tarde – para uma Amazônia verdadeiramente socioambiental<sup>712</sup>.

Colhe-se essa pretensão da exposição inicial de motivos quando se averbou a “importância que para cada uma das Partes têm suas respectivas regiões amazônicas como parte integrante de seus territórios”; conjugação de esforços para o desenvolvimento harmônico da Amazônia e distribuição eqüitativa dos benefícios desse mesmo desenvolvimento somente entre os signatários; e desejo de se iniciar um processo de cooperação que redunde em benefício restrito aos países que assinaram o Pacto Amazônico. Também do artigo IV se proclama o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais da Amazônia em proveito apenas das Partes Contratantes.

Especificamente no caso do Brasil, consta do parágrafo 4º, artigo 225, da Constituição Federal, que a Floresta Amazônica brasileira é patrimônio nacional, em reforço ao primeiro fundamento da nossa República, que é justamente o primado da soberania<sup>713</sup>.

Porém, não se desconhece que essa “propriedade” sobre a Amazônia – quer por parte do Brasil, quer afeta aos demais signatários do Tratado de Cooperação Amazônica – vem sofrendo constantes “ataques” e sempre ligada a um discurso ambientalista, de onde surgiu inclusive o conceito de “patrimônio comum da humanidade”<sup>714</sup>.

Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva revela que “em abril de 1989, o Embaixador Tarso Flecha de Lima teve ensejo de alertar à Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados, da existência de uma mobilização internacional em relação à questão amazônica que `traduz-se muitas vezes em pressões externas sobre o Governo brasileiro, afetando de maneira negativa a imagem internacional do Brasil e dificultando o acesso a fontes externas de financiamento. Em alguns casos, as pressões incluem um chamado à ingerência

<sup>712</sup> Para melhor compreensão da idéia, sugerimos retornar ao sub-item 4.3.2., onde sustentamos uma leitura socioambiental do Tratado de Cooperação Amazônica, conferindo à Hiléia uma estatura de bem socioambiental protegido constitucionalmente pelo direito brasileiro.

<sup>713</sup> Art. 1º, inciso I, da Constituição Federal.

<sup>714</sup> Roberto A. O. Santos, reproduzindo opinião de Christian Caubet sobre a Resolução da ONU que primeiro declarou como patrimônio comum da humanidade o fundo dos mares, assentou: “O conceito de patrimônio comum sugere, com muita densidade, que se leve em conta, de maneira prioritária, o interesse geral: considerado, esse, como um ideal acima de qualquer suspeita (...) Assim nasceu um *mito*. A função real do conceito de patrimônio comum foi de uma alquimia

externa no tratamento de problemas ambientais da Amazônia brasileira, sugerindo-se que o Brasil abra mão de parte de sua soberania e avalize a criação de uma entidade supranacional para velar pela preservação ambiental da região”<sup>715</sup>.

O mesmo internacionalista confidenciou que o então Presidente Mitterrand da França teria sido um dos principais articuladores dessa política, sendo-lhe atribuída a idéia de que, “em se tratando de questões de meio ambiente, o conceito de soberania dos povos deve ser revisto”<sup>716</sup>.

E se não bastasse isso, Armando Dias Mendes imputou ao ex-Presidente Russo Mikail Gorbachov a seguinte afirmação: - “o Brasil deve delegar parte de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes”; assim como ao ex-Vice-Presidente Norte Americano Al Gore a frase que segue: - “ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós”<sup>717</sup>.

Recentemente, e durante o Congresso Internacional de Direito Amazônico realizado na Cidade de Boa Vista, Estado de Roraima, no período de 29 de março a 02 de abril de 2004, tivemos a oportunidade de ouvir o Professor Espanhol da Universidade Católica de Ávila, Doutor Juan José Sanz Jarque, dizer que “a soberania sobre a Amazônia pertence aos países Amazônicos, mas quando se fala em patrimônio, pertence à humanidade”<sup>718</sup>.

Observe-se que desde a denúncia feita em 1989 à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o fundamento da patrimonialidade ganhou corpo e evoluiu para fora do conceito de soberania, indicando uma outra vertente de discussão acerca da pertença da Amazônia.

Por óbvio que o assunto deva por muito constranger, mas jamais ser temido ou mesmo afastado das nossas reflexões, porquanto sabedores todos que exercitar o múnus da soberania nunca foi fácil, ainda mais em se tratando de território Amazônico.

---

retórica, que dissolveu os verdadeiros termos do problema, para restituí-los em um produto novo e inofensivo”. Op. cit., p. 11-12.

<sup>715</sup> Op. cit., p. 53.

<sup>716</sup> Ibid., p. 53.

<sup>717</sup> Amazônia:..., p. 23.

<sup>718</sup> Noticiado no jornal *Folha de Boa Vista*, ano XXI, edição 4162, de 03 e 04 de abril de 2004, p. 07.

#### 6.3.2.4.

#### Dificuldades para o exercício efetivo da soberania

Este sub-item que se escreve, suscitado na obra de Philippe Le Prestre, vem para corroborar o dito nos anteriores, ainda mais quando o mesmo cientista político reconhece que muitas outras dificuldades haverão de assolar os Estados Nacionais, embora de maneira desigual e por motivos às vezes diferentes, mas todos de acerta forma terão circunscrita sua autonomia de decisão<sup>719</sup>.

É que “o exercício da soberania não se faz no vazio, mas opera sob imposições políticas, econômicas, sociais ou militares. A simples existência de imposições não significa que o Estado não possa legislar para ele próprio ou aplicar suas leis, mas que esta é uma questão de gradação. As imposições podem ser tão grandes que podem provocar, na prática, uma perda de soberania, isto é, a capacidade de tomar decisões independentes. Tal capacidade se encontra limitada, por exemplo, quando o Banco Mundial exige que certas condições ambientais sejam seguidas ou integradas na política nacional, antes de aprovar um empréstimo para um desenvolvimento indispensável – o que se chama de ‘condicionalidade’ dos empréstimos -, mesmo que o beneficiário possua a capacidade de recusar o empréstimo e suas condições. Um exemplo ainda mais probatório da diminuição desta capacidade é a tendência a forçar os Estados a aderir a certos acordos sob pena de sanções comerciais diretas ou indiretas, como no caso do Protocolo de Montreal de 1987”<sup>720</sup>.

Descrente num poder absoluto do Estado Nacional, Celso Ribeiro Bastos acompanha Le Prestre e também reconhece que “todo exercício do poder está condicionado a circunstâncias de ordem econômica, social e demográfica, até mesmo tecnológica, que não podem ser alteradas por manifestações unilaterais de poder”<sup>721</sup>.

As dificuldades para o exercício efetivo da soberania são tamanhas a ponto de Goffredo Telles Júnior advogar tese reducionista segundo a qual a soberania não pode existir no plano internacional em razão do inter-relacionamento coordenado entre os Estados. Gizamos:

<sup>719</sup> Op. cit., p. 130.

<sup>720</sup> LE PRESTRE, Philippe, op. cit., p. 130.

<sup>721</sup> Curso de teoria do Estado e de ciência política, p. 81.

“De fato, o Governo é soberano, mas só é soberano dentro dos limites de suas competências nacionais. Nenhum Estado é soberano relativamente a outro Estado. Soberania conota superioridade, supremacia, predominância, como foi explicado. Logo, constituiria verdadeiro contrasenso a afirmação de que os Estados são soberanos em suas relações internacionais. Como podem todos os Estados ser superiores a todos os Estados?”<sup>722</sup>.

Não chegamos a tanto, mas pinçamos do próprio texto do Tratado de Cooperação Amazônica demonstrações inequívocas de que dificuldade há para operacionalizar o exercício pleno da soberania em território Amazônico. Isso fica mais evidente no artigo III quando se condiciona a liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios da região, dentre outras condições, aos comandos dos princípios e normas do direito internacional.

O mesmo direito internacional, como externalidade a ser respeitada, aparece dificultando o efetivo exercício da soberania dos Estados que assinaram o Pacto Amazônico também no artigo IV, pois ali colocado como mecanismo estranho aos foros exclusivos dos signatários que pode vir a restringir o uso e aproveitamento dos recursos naturais, como inicialmente lembrado no sub-item 6.3.2.3. e melhor examinado a seguir, num arremate envolvendo mais diretamente a questão ambiental.

### **6.3.2.5.**

#### **Amazônia, meio ambiente e soberania estatal**

Uma exegese ainda que apressada, nos moldes das anteriores, pode nos guindar a reconhecer uma soberania relativa (ou nenhuma) sobre a Amazônia. Argumentos sólidos, convergentes e cada vez mais propagados pela comunidade acadêmica e política, como visto, não mais socorrem os fundamentos originários do poder absoluto e supremo então atribuídos aos Estados Nacionais.

Todavia, não pretendemos continuar teorizando – por opção metodológica mesmo<sup>723</sup> – a possibilidade de se descartar ou diminuir a soberania sobre a

<sup>722</sup> Iniciação na ciência do direito, p. 121.

<sup>723</sup> Lembre-se que desde a introdução do capítulo 6 deixamos estabelecido que as implicações possíveis e decorrentes do Tratado de Cooperação Amazônica - porque próprio da estratégia de estudo de caso - teriam um caráter de meras provocações reflexivas, inclusive podendo o tema ser retomado noutro estudo, com mais profundidade e autoridade.

portentosa Hiléia, mesmo porque essa discussão estará prejudicada com o estabelecimento de uma única premissa, segundo a qual de fato os Estados signatários do Tratado de Cooperação Amazônica darão um norte responsável e sustentável á questão ambiental da Amazônia, sem prejuízo do crescimento econômico e social da região, mantidas as exigência da “solidariedade entre os povos do mundo”<sup>724</sup>.

Não discrepa desse anseio a nossa própria Ministra de Estado do Meio Ambiente, Marina Silva, quando em recente entrevista conclamou que “a soberania nacional se constrói com o compromisso de todos, sob a liderança do governo, de que vamos trabalhar juntos para proteger esse imenso patrimônio natural e cultural, assegurando a qualidade de vida e inclusão social, por meio de um desenvolvimento que gere emprego de maneira sustentável os recursos naturais. Esse é o nosso dever de casa. Se nos relacionarmos com o mundo, oferecendo exemplos de como praticar justiça social e ambiental, o interesse internacional pelo País passa a ser oportunidade e não ameaça”<sup>725</sup>.

Nessa perspectiva, e segundo Roberto A. O. Santos, a soberania – até mesmo pela sua raiz etimológica (*super omnia*) – seria “um termo impróprio, um nome de negação, um substantivo etnocêntrico”. E conclui:

“Mantê-lo na questão ambiental só tem, a meu ver, um sentido humanamente válido: o de indicar a disposição dos nacionais de um país de resguardarem a autonomia real de decidir sobre qual o melhor modo de exercer sua solidariedade para com os demais povos na administração de seus recursos, incluindo o debate e a negociação em busca de soluções justas e tecnicamente indicadas para os problemas do meio ambiente. Isto comporta, obviamente, a cooperação no domínio científico e tecnológico, como também no plano financeiro, tanto quanto necessária para enfrentar eficazmente a complexidade do desafio desde que não condicionada a alienações da capacidade decisória”<sup>726</sup>.

Assim, cumpridas não apenas as promessas fincadas no Pacto Amazônico, mas também o desejo atual e oficial dos nossos dirigentes, certamente sequer legitimidade haverá para se ventilar uma possível hipótese de intervenção ou ingerência externa sobre os desígnios dados à Bacia Amazônia pelos Estados Nacionais que a compõem.

<sup>724</sup> Esse último princípio consta do artigo 18 da Declaração Universal dos Povos, firmada em Argel a 04 de julho de 1976, mas ainda não ratificada pelo Brasil.

<sup>725</sup> Entrevista concedida ao *Jornal da ABRAMPA*, ano I, n. 2, fev./2004, p. 05.

<sup>726</sup> Op. cit., p. 13.

E por acreditar que as soluções socioambientais apresentadas no item 6.1. e seus desdobramentos teriam o condão de indiretamente reforçar a soberania de cada Parte Contratante sobre a região, preferimos tergiversar o problema e evoluir para a concretude de uma soberania compartilhada e regional, *ex vi* da proposta original eleita no próprio corpo do Tratado de Cooperação Amazônica.

Agora, não podemos deixar de compreender que nos únicos momentos em que se tratou direta e expressamente da soberania no Tratado de Cooperação Amazônica, tiveram os signatários a preocupação de adaptá-la a um discurso ambiental subjacente e devidamente afinado com os anseios atuais da comunidade internacional. E assim é que, já no preâmbulo, vincula soberania a uma responsabilidade de preservação ao meio ambiente Amazônico<sup>727</sup>, reiterando ainda no artigo IV<sup>728</sup> que o exercício dessa mesma soberania não terá outras restrições, senão as que resultarem do direito internacional.

Isso quer me parecer que as Partes Contratantes, em que pese tentarem reafirmá-la, não descartam a hipótese de relativizar – cada qual a seu modo e tempo – as respectivas soberanias nacionais, e nos termos resultantes do direito internacional. Estão elas individualmente liberadas para assumirem outros compromissos internacionais, podendo restringir as soberanias que lhes são inerentes, inclusive sobre a própria Amazônia.

Não seria então de todo despropositado se o Brasil, num acordo bilateral com a França, viesse a abrir mão de parte da sua soberania sobre a porção territorial da Amazônia para conferir à outra parte, por exemplo, o direito de explorar recursos naturais da correlata região<sup>729</sup>.

Sobreleva notar que a sanha de conferir ilimitados poderes aos Estados Nacionais deixa em aberto a possibilidade para que cada um, sob a máxima dessa apregoada supremacia, possa transferir direitos sobre a Amazônia a quem lhe interessar, numa espécie de movimento corrosivo da mesma soberania tantas

<sup>727</sup> Devidamente espicado no sub-item 6.3.2.2..

<sup>728</sup> Esse artigo restou estruturado com arrimo no Princípio 21 da Convenção de Estocolmo, em 1972, cuja mensagem foi também repristinada pelo artigo 3º da Convenção de 1992 sobre a Biodiversidade, conforme considerações feitas no sub-item 6.3.2.1..

<sup>729</sup> Convém observar que o Tratado de Cooperação Amazônica não foi oferecido à assinatura da Guiana Francesa justamente porque não seria um Estado-Nação, mas somente um Departamento Francês Ultramarino, o que poderia vir a comprometer a soberania da região, *ex vi* da primeira nota de rodapé do sub-item 3.3.1.1.. Se a hipótese lobrigada viesse a se realizar, teríamos então uma espécie de fraude aos princípios norteadores daquele acordo em face do aproveitamento, por

vezes reafirmada, só que partindo de dentro dos Estados-Partes – e não externamente, como tanto se teme –, havendo assim a possibilidade concreta e efetiva de se comprometer toda a Bacia Amazônica com Estados estrangeiros e distantes da região albergada.

Considerando essas reais hipóteses é que devemos nos acautelar das armadilhas possíveis de uma “pseudo” soberania nacional – que no mais das vezes não tão protetiva assim – e evoluir para uma idéia de soberania regionalizada, compartilhada com os nossos vizinhos e a serviço da solidariedade entre os povos, na firme direção de uma integração socioambiental da região Amazônica, sob o manto de uma geopolítica responsável e nos moldes talvez da soberania apregoada por Márcio Santilli, “que é da sociedade e dos seus projetos de futuro, que conformam a ideologia e a estrutura do Estado democrático que queremos, compatível com os valores e anseios civilizatórios do nosso tempo”<sup>730</sup>.

### 6.3.3.

#### Direito amazônico

Estudiosos da realidade Amazônica em solo brasileiro, da estirpe de Argemiro Procópio<sup>731</sup>, Armando Mendes<sup>732</sup>, Bertha Becker<sup>733</sup>, Roberto A. O. Santos<sup>734</sup> e Samuel Benchimol<sup>735</sup> denunciam a ausência de uma política específica para a região, respeitando-se o pluralismo social e geográfico, bem como os recursos naturais e potencialidades econômicas.

Ocorre que a par dessa política diferenciada, no sentido de lhe dar suporte para construção, faz-se mister a arquitetura de todo um arcabouço jurídico vocacionado às necessidades do ambiente Amazônico. Nasceu assim, em plagas do norte do Brasil, a idéia de um Direito Amazônico que – na visão de Alcir Gursen de Miranda – “não é um novo ramo jurídico. Seria mais coerente afirmar

---

parte da França e que já teria sido descartado em discussão inicial, dos recursos naturais Amazônicos.

<sup>730</sup> Prefácio, O direito para o Brasil socioambiental, op. cit., p. 10.

<sup>731</sup> Op. cit., p. 240.

<sup>732</sup> Debate nacional sobre o TCA, 28/02/02, p. 11.

<sup>733</sup> Debate nacional sobre o TCA, 28/02/02, p. 07.

<sup>734</sup> Op. cit., p. 2-3.

<sup>735</sup> Amazônia: formação social e cultural, p. 460-462.

tratar-se de uma classificação jurídica envolvendo disciplinas pertinentes à realidade Amazônica”<sup>736</sup>.

Descrevendo a temática escolhida para essa especialidade, observadas as características e peculiaridades da região, prossegue o mesmo autor:

“A posição geográfica, com fronteiras internacionais com vários países (a Pan-Amazônia); a estrutura ambiental, com sua inigualável biodiversidade, potencial genético, e imensa reserva de água potável; a vocação agropecuária; a criação do corredor de exportação através do asfaltamento das rodovias federais e a criação das zonas de livre comércio são pontos geopolíticos e econômicos que estão presentes no dia-a-dia da região e que careciam de profissionais do direito, habilitados e integrados com a temática da Amazônia”<sup>737</sup>.

O Direito Amazônico justificado, tendo ainda como tarefa “formar recursos humanos e discutir temáticas regionais e atuais”<sup>738</sup>, acabou se tornando uma realidade acadêmica na Universidade Federal de Roraima com a aprovação – pelo respectivo Conselho de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação<sup>739</sup> – do Curso de Especialização em Direito Amazônico, que foi efetivamente e oficialmente criado em 17 de setembro de 1999, por intermédio da Resolução nº 002/99-CUNI, expedida pelo Conselho Universitário da Universidade Federal de Roraima, “envolvendo as disciplinas seguintes: Direito Ambiental; Direito Agrário; Direito Indígena; Direito Mineral; Direito da Navegação (fluvial); Direito do Comércio Exterior; Direito Comunitário; e, Estudos de Problemas Regionais. Acrescente-se, por exigência científica, um estudo de Metodologia da Pesquisa e a Monografia”<sup>740</sup>.

A idéia de um Direito Amazônico extrapolou os foros acadêmicos roraimenses e transcendeu para a comunidade internacional com a realização, na cidade de Boa Vista/RR, entre os dias 29 de março e 02 de abril de 2004, do Congresso Internacional de Direito Amazônico, que contou com a participação de vários juristas latino-americanos e europeus<sup>741</sup>.

<sup>736</sup> Fundamentos do Direito Amazônico: uma visão regionalizada do direito, *Direito Amazônico*, p. 52.

<sup>737</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>738</sup> MIRANDA, Alcir Gursen de, *op. cit.*, p. 39.

<sup>739</sup> Conforme Resolução nº 002/99-CEPE, de 04 de janeiro de 1999.

<sup>740</sup> MIRANDA, Alcir Gursen de, *op. cit.*, p. 51-52.

<sup>741</sup> *Jornal Folha de Boa Vista*, ano XXI, edição 4157, de 29 de março de 2004, p. 04.

Sem embargo das louváveis iniciativas, me agrada sobremaneira a proposta de Direito Amazônico formulada por José Santos Ditto, emérito professor da Universidade de Guayaquil. O agrarista equatoriano defende o Direito Amazônico como um ramo do direito em geral, com autonomia, institutos e princípios jurídicos próprios, em razão de que esse setor do mundo – tão importante para a existência da humanidade – está a merecer uma legislação especial, que inclusive possa “restringir o exercício de determinados direitos e liberdades com o fim de proteger o meio ambiente”<sup>742</sup>.

Com efeito, “a singularidade geográfica, econômica, social e ambiental da Amazônia, merece estar imersa num direito especial, com uma legislação especial, que seja respeita. Deveria estabelecer-se um *Código Amazônico* ou *Lei Amazônica Geral*, entendendo-se como tal um ordenamento jurídico *orgânico*, que guarde harmonia em suas normas; e, *sistemático*, para que se refira a princípios determinados que formem um corpo de doutrina classificados”; mantendo-se a “especialidade jurídica para o estudo do que acontece na Amazônia, e junto ao mesmo, poderiam girar para enriquecer seu conteúdo, disciplinas de direito agrário, de meio ambiente, indígena, mineral, de navegação fluvial, de comércio exterior, comunitário, etc., como estabelecido pela Universidade Federal de Roraima, no ensinamento do Direito Amazônico, em curso de Pós-Graduação”<sup>743</sup> (grifos originais).

José Santos Ditto sustenta ainda que a base de partida ou fundamento para a criação do proposto “Código Amazônico” ou “Lei Amazônica Geral” seriam “as disposições expostas no Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, donde se somará uma legislação especial e de aplicação direta para a Amazônia; assim como a legislação internacional surgida na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 1992, e em outras convenções internacionais”<sup>744</sup>.

Induvidoso que o surgimento de um Direito Amazônico viria a reforçar políticas públicas uniformes para a região, estreitar laços de atenção e angariar simpatias dos mais diversos segmentos, como veremos no sub-item 6.3.3.2..

<sup>742</sup> “El Derecho Amazónico, una especialidad”, *Direito Amazônico*, p. 335-336.

<sup>743</sup> DITTO, José Santos, op. cit., p. 336-337.

<sup>744</sup> Op. cit., p. 337.

Mas em decorrência da pouca eficácia até agora sentida dos termos do Pacto Amazônico e a dificuldade de se estabelecer uma união integrada de esforços para a região - conforme visto no sub-item 6.2 e seguintes -, entendemos de bom alvitre sustentarmos a emergência de um Direito Amazônico primeiro em território brasileiro, considerando para isso não somente a hegemonia do nosso país na grande Bacia Amazônica<sup>745</sup>, mas principalmente as oportunas ponderações de Eduardo Viola, entendendo ser mais provável se desenvolver a idéia de um Direito Amazônico no âmbito nacional do que em escala internacional, "porque o nível de governabilidade do Brasil é muito mais alto, de melhor qualidade do que em outros países Amazônicos", não se encontrando nos demais signatários do Tratado de Cooperação Amazônica algo mais desenvolvido em termos de Amazônia do que o enfoque brasileiro<sup>746</sup>.

Tomando o Brasil iniciativa desse jaez e conseguindo colher resultados satisfatórios com a especialidade da legislação, o exemplo poderia se espalhar sem muita resistência na região em face da nossa incontestada liderança, já demonstrada inclusive na articulação do próprio Tratado de Cooperação Amazônica<sup>747</sup>.

Bancando-se em solo nacional a experiência de um Direito Amazônico (com a promulgação, por exemplo, de um Código Ambiental da Amazônia, assim como de códigos específicos para água, mineração e questões indígenas), colhendo-se também avanços sociais, econômicos e preservacionistas, teremos que admitir então a possibilidade fática de uma real integração dos países que formam a Bacia Amazônica, em aliança sob um modelo testado e pronto a evoluir para normas de direito internacional.

Entrementes, e antes mesmo de sonharmos com uma legislação internacional especial, regionalizada e integrada, haveremos de compor as bases constitucionais de um Direito Amazônico Brasileiro a fim de operacionalizar a experiência que ora se advoga. Esse fulcro constitucional será objeto de exame no tópico seguinte.

---

<sup>745</sup> Assunto abordado nos sub-itens 6.2.2. e 6.3.1.3., sendo retomado no sub-item 6.3.4..

<sup>746</sup> Entrevista concedida em 25 de novembro de 2003.

<sup>747</sup> Vide sub-item 3.1.2..

### 6.3.3.1.

#### Bases constitucionais

Não deixa de ter razão José Santos Ditto quando aponta o Tratado de Cooperação Amazônica e a legislação que se ergueu na Conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro, em 1992, como “bases de partida” para um “Código Amazônico”<sup>748</sup>. Mas como preliminarmente nos inclinamos para a sustentabilidade de uma legislação especial para a Amazônia em território brasileiro, insta procurarmos em nossa atual Constituição Federal a imbricação da matéria, vez que a tradição jurisprudencial pátria não confere hierarquia constitucional aos tratados e convenções internacionais<sup>749</sup>.

Revirando o Texto de 1988, encontramos a sede constitucional de um Direito Amazônico no fenômeno político da “regionalização”, diferente por sua natureza do “regionalismo” e que não guarda analogia de definição a “região” repetidas vezes citada neste trabalho.

A “região” até agora ventilada não encerra o significado técnico contido em nossa Carta Magna, porque até então usada para indicar uma grande extensão de terras, distinta das demais por possuir características diferenciadas de clima, vegetação, geografia e relações de vizinhança, como acontece com a Bacia Amazônica, incrustada no coração da América Latina.

“Regionalismo”, por sua vez, está intimamente ligado ao âmbito dos Estados Nacionais, pois “trata-se de uma série de reivindicações políticas – mesmo que possuam natureza econômica – de um grupo identificado territorialmente frente ao Estado”; “ou seja, a elite regional elabora um discurso em que todo os problemas regionais devem ser solucionados nacionalmente, sendo ela própria uma vítima das circunstâncias de miséria e abandono da região”<sup>750</sup>.

Mas a “região” que importa a esse estudo também não se confunde com o “regionalismo” suso mencionado, porque para fins constitucionais nos interessa os comandos autorizadores para a elaboração e implementação de políticas públicas diferenciadas espacialmente pelo Estado, tendo como escopo a promoção do

<sup>748</sup> Op. cit., p. 337.

<sup>749</sup> A esse respeito, sugerimos retornar ao sub-item 2.4..

<sup>750</sup> BERCOVICI, Gilberto, Desigualdades regionais, estado e constituição, p. 76-77.

desenvolvimento da Amazônia Brasileira, considerando que a problemática regional suscitada na Constituição Federal deve-se, eminentemente, “à busca de uma solução para os problemas econômicos e sociais do país”<sup>751</sup>.

Com efeito, e a partir do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, que é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”<sup>752</sup>, podemos visualizar a idéia básica de “regionalização” como apta a instrumentalizar o conceito constitucional de região no sentido da implementação de políticas públicas que visem a superação daquelas desigualdades; ou seja, visando “criar uma política de planejamento e ordenamento territorial mais adequada para promover o desenvolvimento”<sup>753</sup>, muito próximo da idéia de um “Federalismo Regional”<sup>754</sup>.

Decorre verticalmente do mesmo objetivo fundamental a seção IV, capítulo VII, do atual Estatuto Supremo, tratante expressamente das regiões e que autoriza a União Federal a articular – para efeitos administrativos – ações num “mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”<sup>755</sup>, competindo-lhe ainda a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território com o mesmo intento<sup>756</sup>.

O espírito da “regionalização” – tendente ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais e sociais - tomou conta do corpo da nossa Constituição Federal e se espalhou também pelo art. 170, inciso VII; art. 174, parágrafo 1º; art. 198; art. 218, parágrafo 2º; art. 221, incisos II e III; Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, artigos 40 e 42, todos lembrados na lição de Alcir Gursen de Miranda<sup>757</sup>.

O tratamento especial à Região Amazônica, sob os fundamentos constitucionais alhures, já é uma realidade legislativa que – a bem do resguardo da

<sup>751</sup> BERCOVICI, Gilberto, op. cit., p. 78.

<sup>752</sup> Art. 3º, inciso III, da Constituição Federal.

<sup>753</sup> BERCOVICI, Gilberto, op. cit., p. 79.

<sup>754</sup> Paulo Lopo Saraiva, forte nos fundamentos de Paulo Bonavides, agasalha a tese do “Federalismo Regional” como uma nova configuração para o Estado Brasileiro, atualmente fundado num “federalismo formal” e “unitarismo factual”, a fim de que as peculiaridades localizadas passem a ser observadas e respeitadas pelo Governo Central. *Federalismo regional*, p. 57-60 e 70.

<sup>755</sup> Art. 43, *caput*.

<sup>756</sup> Art. 21, inciso IX, da Constituição Federal.

<sup>757</sup> Op. cit., p. 51.

sua imensa floresta e outras formas de vegetação nativa – se estabeleceu, por exemplo, no art.16 do Código Florestal Brasileiro, na medida em que restringiu o direito de propriedade na zona rural da Amazônia Legal, a título de reserva legal, em percentuais diferenciados das outras regiões do país<sup>758</sup>.

Se num código nacional encontramos excetuada a Amazônia na condição de porção territorial qualificada, porque não disciplinar essa diferença com mais vagar e profundidade numa legislação à parte, dada a importância do bem socioambiental a ser tutelado?<sup>759</sup>

Em face de tudo aquilo que já se disse nesta obra sobre a relevância da Amazônia, em torno da qual se desenvolveu toda a política ambiental brasileira<sup>760</sup> e considerando ainda os permissivos constitucionais vigentes, não estaria ao arrepio da ordem jurídica nacional a construção de uma legislação específica para a região objeto de análise, como um Código Ambiental da Amazônia ou códigos específicos para água, mineração e questões indígenas, dentre outras matérias típicas.

Desde que estruturada para erradicação das desigualdades sociais, com vistas ao desenvolvimento sustentável; reconhecimento dos direitos indígenas e da função socioambiental da propriedade; valorização da biodiversidade e culturas locais; bem como caminhando para a tutela dos conhecimentos tradicionais; sobredita legislação poderia perfeitamente compor a base científica daquilo que entendemos por Direito Amazônico.

---

<sup>758</sup> Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965. “Art. 16 – As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvada as situações em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: I – oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; II – trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º. deste artigo; III – vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do país; e, III – vinte por cento na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do país”.

<sup>759</sup> Gilberto D’Ávila Rufino produziu excelente artigo, intitulado “Direito florestal da Amazônia: uma análise do regime florestal e suas implicações fundiárias”, onde aborda com maestria disposições do Código Florestal Brasileiro e de outros instrumentos legais esparsos que regulam de forma desordenada a vegetação daquela região, reforçando assim a tese da compilação desses mandamentos num único código. *Revista de direito ambiental*, ano 4, n 16, out/dez. 1999, p. 57-78.

### 6.3.3.2.

#### Receptividade nos foros nacionais

A idéia de um Direito Amazônico defendida nos tópicos anteriores encontra guarida noutros centros qualificados de discussão do país, conforme depoimentos por nós colhidos entre autoridades representativas dos segmentos oficiais, acadêmicos e de movimentos sociais.

A Ministra de Estado do Meio Ambiente do Brasil, Marina Silva, acha “perfeitamente factível se discutir, por exemplo, as bases de um código de águas para a região amazônica continental ajustadas à política brasileira para esses recursos na região amazônica brasileira”<sup>761</sup>.

Cristovam Wanderley Picanço Diniz, ex-Reitor da Universidade Federal do Pará e Presidente da Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ) no biênio 1999-2000<sup>762</sup>, acha que “as peculiaridades amazônicas no que concerne aos recursos naturais e humanos, estão a exigir legislação específica”, dizendo não ter “nenhuma dúvida quanto a isso”<sup>763</sup>.

Também entusiasta da idéia, e já manifestado no sub-item 6.3.3, Eduardo Viola – renomado professor da Universidade de Brasília - entende que um Direito Amazônico é “muito plausível, não necessariamente porque ele vai vingar, mas porque ele faz sentido do ponto de vista da racionalidade de mais longo prazo da evolução da sociedade humana, da sociedade brasileira em particular”<sup>764</sup>.

André Lima, diretor ativista da organização não-governamental Instituto Socioambiental (ISA) e ao ser questionado acerca de um Direito Amazônico, concorda que as ações legislativas deveriam ser “mais voltadas e adequadas às oportunidades e dificuldades da Amazônia”, defendendo inclusive a possibilidade de “se falar em princípios que orientem a relação homem e ambiente na Amazônia que o direito deveria reconhecer”, passando necessariamente por uma visão socioambiental, pois estaríamos tratando de populações diferenciadas<sup>765</sup>.

---

<sup>760</sup> Ver sub-item 4.1..

<sup>761</sup> Entrevista concedida em 16 de abril de 2004.

<sup>762</sup> Tratamos da UNAMAZ com mais vagar no sub-item 3.2.1.3..

<sup>763</sup> Entrevista concedida em 12 de abril de 2004.

<sup>764</sup> Entrevista concedida em 25 de novembro de 2003.

<sup>765</sup> Entrevista concedida em 15 de março de 2004.

Interessante posicionamento a respeito do tema colhemos da entrevista com Juliana Ferraz da Rocha Santilli, colega de André Lima no Instituto Socioambiental. A destacada ativista vê com ressalvas a institucionalização de um Direito Amazônico em solo brasileiro, temendo que essa especial legislação venha a ser usada politicamente como mais um argumento para tornar a Amazônia mais hermética do que é, infensa mesmo a relevantes auxílios externos com a retomada do discurso da “internacionalização”<sup>766</sup>.

Como bem se denota, a acolhida de um Direito Amazônico na ordem jurídica brasileira é uma realidade que entusiasma a maioria, perfeitamente sintonizada com os cânones constitucionais, vindo de encontro ainda com o tratamento especial e diferenciado que se reclama para a Amazônia.

#### 6.3.4.

#### **Regimes internacionais**

Espraíam-se por este capítulo repercussões muito mais próximas do campo jurídico do que de outras ciências sociais. Ocorre que a nossa investigação não se esgota naquela órbita, uma vez que já no descortinar desta parte do trabalho nos propomos a transpor os limites meramente acadêmicos para firmar o juízo de um regime internacional ambiental da Amazônia.

E como as teorias dos regimes internacionais têm-se mostrado estranhas ao âmbito do direito, mais afetas aos estudos de relações internacionais, impõe-se agora apresentá-las – mesmo que rapidamente, sem o aprofundamento merecido – com o escopo do perfilhamento das idéias e decorrência lógica do discurso jurídico.

Com efeito, regimes internacionais são considerados por Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger como tipos de instituições internacionais, sem restar estabelecido pelos mesmos autores sequer um conceito básico que pudesse servir de base para as diversas abordagens teóricas. Limitaram-se no estudo, entretanto, a somente identificar diferentes concepções de regimes<sup>767</sup>, a serem examinadas no sub-item 6.3.4.2.

<sup>766</sup> Entrevista concedida em 04 de maio de 2004.

<sup>767</sup> Theories of international regimes, p. 09-22.

Paralelamente a essa imprecisão, tem-se utilizado a melhor doutrina do conceito recorrente formulado por Stephen Krasner, para quem regimes internacionais podem ser tidos como princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais as expectativas de atores convergem em determinada área temática<sup>768</sup>.

Para a definição da mesma instituição, substancial contribuição veio de Oran Young, que compreende regimes como regras do jogo que determinam o caráter de práticas sociais reconhecidas, sendo que a maioria lida com um conjunto limitado de atividades bem definidas ou uma área geográfica de interesse a um sub-conjunto de membros da sociedade internacional<sup>769</sup>.

Passada a vista nessas primeiras noções de regimes internacionais e remontados alguns dos conceitos mais operados, não é de se estranhar que intentem conferir o *status* de regimes internacionais para alguns casos de tratados internacionais, porquanto as qualidades de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão podem ser conferidos, por exemplo, no corpo do Tratado de Cooperação Amazônica, protagonista, enfim, de um conjunto de atividades bem definidas na seara ambiental e restrita a uma área geográfica de relevante interesse para a sociedade internacional.

Sem cerrar fileiras por ora sobre a questão, avançaremos trabalhando na perseguição de um viés de direito internacional com relações internacionais justamente a partir do texto escrito do Pacto Amazônico.

#### **6.3.4.1.**

#### **Tratado de Cooperação Amazônica: interfaces entre direito internacional e relações internacionais**

Ana Lúcia Guedes considera o direito internacional como a área do conhecimento que “mais se aproxima de uma disciplina materna” de relações internacionais, destacando, ainda, “que a investigação focada em regimes

---

<sup>768</sup> International regimes, p. 05.

<sup>769</sup> Polar politics, p. 01.

internacionais é uma das mais relevantes para aqueles interessados nas interfaces entre relações internacionais e direito internacional<sup>770</sup>.

Malgrado essa proximidade, cuida a mencionada pesquisadora de logo adiante explicar que “relações internacionais se distancia do direito internacional ao adotar uma abordagem positivista (ao invés de normativa) na análise das interações internacionais além da dimensão legal”, lembrando, também, do caráter interdisciplinar de relações internacionais como outro motivo desse distanciamento<sup>771</sup>.

Conquanto esclarecedoras essas primeiras linhas, nítido fica o afastamento entre as mesmas disciplinas (e, por isso, a não confusão entre elas) quando se resolve enfrentar o assunto sob a ótica das abordagens idealistas e realistas, ambas correntes teóricas e conflitantes em relações internacionais.

Prossegue ensinando Ana Lúcia Guedes que as premissas dos idealistas, também chamados de abordagem da “paz por meio das leis”, não obtiveram sucesso quando se perpassa em exame a evolução histórica das relações internacionais, rememorando que o “liberalismo de Woodrow Wilson buscava limitar a guerra por meio de acordos internacionais e organizações internas como a Liga das Nações”<sup>772</sup>.

Com o surgimento no final da década de trinta de uma nova corrente teórica – proclamada de realista – nascem severas críticas aos idealistas, rotulados por aqueles de utópicos por acreditarem “que o direito internacional possa regular e refrear a disputa de poder no sistema internacional”<sup>773</sup>.

Tais objeções surgiram de dados empíricos coletados da realidade do sistema internacional, à míngua, inclusive, de uma autoridade supranacional para obrigar o cumprimento de acordos internacionais, vistos como lei entre as partes. Outrossim, é nessa encruzilhada que se encontra o Tratado de Cooperação Amazônica, sob forte artilharia dos realistas e com a sua efetividade questionada.

A ineficácia jurídica do Pacto Amazônico decorre, então, de um problema congênito da própria estrutura do sistema legal internacional, onde o direito internacional não se firmou ainda como um “direito” que conhecemos e

---

<sup>770</sup> “Abordagens de relações internacionais em direito internacional”, *Direito internacional no cenário contemporâneo*, p. 14 e 17.

<sup>771</sup> Op. cit., p. 14.

<sup>772</sup> Op. cit., p. 14-15.

<sup>773</sup> GUEDES, Ana Lúcia; op. cit., p. 15.

precisamos, ficando por ora circunscrito a um conjunto de regras morais ou políticas<sup>774</sup>.

Por estar carecedor de uma força normativa suficiente para operar executoriedade obrigatória entre as partes, assim como transformar as realidades interna e externa, é que não podemos atribuir ao Tratado de Cooperação Amazônica o predicado de regime internacional ou, na melhor das hipóteses, sustentáculo único de um regime internacional para a Amazônia.

A sua formalização poderia se configurar numa das etapas da constituição, mas não na condição necessária para a operação efetiva de um regime internacional<sup>775</sup>, como veremos mais abaixo.

#### 6.3.4.2.

#### **Regime internacional ambiental da Amazônia**

Voltando a especular sobre a condição de regime internacional do Tratado de Cooperação Amazônica, compete registrar que há quem efetivamente defenda essa tese a partir da leitura das funções dos regimes internacionais estabelecidas por Friedrich Kratochwil e John G. Ruggie<sup>776</sup>.

Paolo Alves Dantas Torrecuso desenvolve atualmente pesquisa junto ao Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília com vistas a infirmar a hipótese de que a natureza programática do Tratado de Cooperação Amazônica, conformada com a regularidade dos encontros entre seus signatários, mediante a institucionalização de órgãos e procedimentos, possibilitando-se a criação de valores comuns e uma visão de futuro compartilhada estariam a promover um regime de desenvolvimento sustentável para a Bacia Amazônica<sup>777</sup>.

O tema surgiu à baila durante a entrevista com Eduardo Viola, que prontamente refutou os argumentos daquele mestrando sob a simples observação

---

<sup>774</sup> SOUZA, Ielbo Marcus Lobo de; "A natureza e eficácia do direito internacional", *Revista de informação legislativa* n. 141, p. 217-226.

<sup>775</sup> Esse é o pensamento de Ana Lúcia Guedes quando trata genericamente de acordos, tratados e convenções internacionais. Op. cit., p. 17.

<sup>776</sup> Referidos internacionalistas dizem que a função dos regimes internacionais é diminuir os custos de interação, possibilitando um conhecimento comum sobre o tema em debate, a partir da construção de padrões de comportamento e da institucionalização de arenas de deliberação. "International organization: the state of the art on an art of state", *International organization*, p. 45.

de que atualmente o Tratado de Cooperação Amazônica não estaria em condições de influenciar profundamente na realidade da região.

Em vez disso, se preocuparia o renomado Professor em desenvolver a idéia de um Direito Amazônico nacional, com referencial sobre o acordo que acabamos de mencionar, por que além de detentor da hegemonia na região, o Brasil possui um nível de governabilidade muito mais alto e de melhor qualidade em comparação aos demais contratantes.

Factível para Viola seria aventar a possibilidade de um regime internacional para a Amazônia estruturado não apenas com base no Tratado de Cooperação Amazônica, mas também nele e com um Direito Amazônico eficaz entre os Estados-Partes, tudo aliado com a indelével conscientização na sociedade internacional de que os recursos naturais daquela região constituem bens essenciais à manutenção da qualidade de vida na Terra<sup>778</sup>.

Por ser diferenciada em seus particulares aspectos<sup>779</sup>, comportaria para a Amazônia esse especial tratamento, ainda mais se confrontada com as grandes matrizes metateóricas dos regimes internacionais.

Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger analisaram a estrutura de construção teórica dos regimes internacionais tendo por início as abordagens positivista e racionalista, bem como se aventurando por outra de natureza construtivista e sociológica.

Na primeira, e de noção positivista, os regimes apareceram como “regras do jogo internacional”, verdadeiras representações de comportamentos que se repetem ao longo do tempo, constituindo padrões que se reproduzem até virarem “leis” no sistema internacional<sup>780</sup>.

Esse movimento de conformação social, sedimentado numa base jurídica sólida (Tratado de Cooperação Amazônica e Direito Amazônico operantes), regulando comportamentos perenes e desde que comprometidos com a sustentabilidade ambiental, poderia servir de base positivista para um regime internacional da Amazônia.

---

<sup>777</sup> Projeto de Pesquisa, O Tratado de Cooperação Amazônica e a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: história, teoria e metodologia, p. 05-07.

<sup>778</sup> Entrevista concedida em 25 de novembro de 2003.

<sup>779</sup> O diferencial Amazônico acha-se melhor explicitado no sub-item 3.1.1.

<sup>780</sup> Op. cit., capítulo 3.

Contudo, não se pode perder de vista nesta abordagem o papel dos Estados, compreendidos como atores principais capazes de identificar claramente seus objetivos no plano internacional, daí a característica racionalista na construção de teorias dos regimes internacionais<sup>781</sup>.

Consignamos que neste particular os signatários do Pacto Amazônico, comportando-se de acordo com as regras do regime e detentores de um espaço geográfico único no mundo, acabam condicionando a formação das expectativas dos demais atores no plano internacional.

Noutro flanco, de par com a orientação racionalista e positivista, Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger apontam para as teorias dos regimes internacionais construídas a partir de um prisma construtivista e sociológico, onde a própria identidade dos Estados e a definição dos seus interesses no sistema internacional definem-se em função do modo como apreendem a realidade internacional.

Em assim sendo, os atores principais não estabelecem previamente seus interesses e nem as regras do jogo internacional para depois avaliar a possibilidade de sua realização no contexto internacional, mas tanto os regimes quanto a identificação dos interesses dos Estados se definem socialmente<sup>782</sup>.

Firme nesta hipótese é que se faz mister a reformulação dos termos do Tratado de Cooperação Amazônica nos moldes propostos neste trabalho de pesquisa, principalmente as constantes nos sub-itens 6.1.2, 6.1.2.1, 6.1.2.2, 6.1.2.3, 6.1.2.4 e 6.1.2.5, onde se enxerga um forte apelo socioambiental, devidamente moldado à realidade da região. Ou seja, chegam tarde os Estados-Partes para reconhecerem, via reforma legislativa, que a definição de seus interesses é ditada pela sociedade que representam, a mercê dos regimes que se formam da percepção que têm os atores da realidade em que estão inseridos.

É cediço que partindo de um Tratado de Cooperação Amazônica atualizado com os anseios socioambientais, vigorante tanto quanto um Direito Amazônico supranacional e com credibilidade junto à comunidade internacional, caminharemos a passos largos para um regime internacional ambiental, segundo uma abordagem construtivista e que se sustente na Amazônia.

---

<sup>781</sup> HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker; op. cit., capítulo 3.

<sup>782</sup> Op. cit., capítulo 5.

## Conclusão

Dada a gênese do Tratado de Cooperação Amazônica, o mesmo continua desafiando a agenda internacional e se sobrepondo às dificuldades econômicas vivenciadas individualmente por cada uma das Partes-Contratantes. Nascido sob o signo da defensiva protecionista, evoluiu para uma espécie de baluarte da consciência ecológica coletiva dos Estados Latino-Americanos que compõem a grande Bacia Amazônica.

Em pleno descortinar de uma nova fase, caminha o Pacto Amazônico para um período de maturação institucional com a criação da sua Secretaria Permanente e o surgimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Esse alento aos princípios objetivos do Tratado bem traduz que no âmbito das relações internacionais o acordo prospera, se torna referência para a região e confere dividendos políticos aos signatários.

Mas a força no campo do relacionamento exterior não se reproduz nas hostes jurídica e social da Amazônia Brasileira. Festejado no bojo das respectivas diplomacias, o Tratado de Cooperação Amazônica pouco repercute na seara do direito nacional, acabando sequer lembrado pela comunidade que por ele foi aquinhoadada.

Esse distanciamento existente entre o mundo das abstrações de política exterior e a concretude do real, onde o direito deveria se comportar como uma espécie de “termômetro social”, teve por mérito nos revelar um compromisso internacional juridicamente ineficaz e socialmente esquecido em território brasileiro.

Entende-se que no Brasil, por obra de precedentes do Supremo Tribunal Federal, não teria o Tratado de Cooperação Amazônica o efeito de imperar sobre a legislação ordinária e contra ela resistir. Também não se desconhece que o seu conteúdo programático pouco opera para transformar a realidade da Amazônia.

Todavia, quedar silente perante os argumentos técnico-jurídicos e não aproveitar a “boa reputação” política e internacional de que goza o Pacto Amazônico, tendo sobretudo o Brasil hegemonia na região, seria o mesmo que não enxergar o valor inestimável da Amazônia para o resto da humanidade,

compreendida como um dos três grandes eldorados naturais do mundo contemporâneo.

Crentes na superação desse inconformismo é que pensamos ser possível “resgatar” o Tratado de Cooperação Amazônica tanto para o universo do direito interno quanto internacional, fundado numa perspectiva socioambiental e visualizando ainda – com amparo em suportes jurídicos – a possibilidade da construção de um regime internacional ambiental para a Amazônia.

A circunstância dessa última hipótese, conseqüência evoluída dos elementos de ciência política anteriores inclusive à própria feitura do acordo, impingiu ao campo intermediário do direito a tarefa de tornar o Tratado de Cooperação Amazônica realmente cogente para que o ciclo interdisciplinar sustentado neste trabalho venha de fato operacionalizar e/ou regular transformações sociais localizadas.

A sucessão dessas fases, desde que interligadas juridicamente por elos de efetividade, nos permitem haurir conhecimento de modo holístico, típico das teorias sistêmicas e de onde partiram ideologicamente as premissas do socioambientalismo brasileiro. E por enxergarmos no Pacto resquícios desse novel movimento (haja vista que o concebemos como um Tratado de Cooperação “Socioambiental” da Amazônia), maiores dificuldades na sua reformulação não encontraremos de antemão.

Diagnosticando o Tratado de Cooperação Amazônica sob a lógica das implicações possíveis – partindo nossa análise primeiro de uma prospecção normativa para, logo a seguir, repercuti-lo nacionalmente e em condições para transcender os lindes daquela porção da América Latina – conclui-se que acentuar contornos socioambientais é medida necessária e urgente que se impõe para o revigoramento jurídico daquele acordo para, quiçá mais tarde e forte nos seus propósitos iniciais, servir o pacto como um instrumento de integração regional.

É que ao falarmos da imensidão da Hiléia, exsurge em nossas mentes – quase como expressões sinônimas – um ambiente natural, contínuo e indivisível; rico em biodiversidade, sociodiversidade e conhecimentos tradicionais que, aliado pontualmente aos direitos indígenas, função socioambiental da propriedade e possibilidade de participação da sociedade civil em seus desígnios, viriam a reforçar o viés socioambiental já originário do Tratado de Cooperação Amazônica.

As propostas ventiladas neste ensaio para melhoramento do texto daquele pacto nada mais seriam do que o reconhecimento oficial de uma realidade escancaradamente exposta e recorrente na Amazônia. O mesmo acordo, e acolhidas as nossas observações, se limitaria a reproduzir fenômenos socioambientais pré-existentes na região e que escaparam da percepção diplomática dos signatários do Tratado de Cooperação Amazônica na ocasião da sua assinatura.

Vingaria, entretanto, a assertiva de que - como decorrência social e mesmo que tardiamente - o direito internacional viria a se alinhar com a presunção de legitimidade pelo fato de regular os mais relevantes interesses da Amazônia. O jurídico começaria, assim, a operar eficácia e transformar realidades em paragens brasileiras se também contasse com a parcimônia da nossa Suprema Corte para romper com o paradigma dominante da recepção ordinária do Tratado de Cooperação Amazônica ou, numa interpretação mais condizente do parágrafo segundo do art. 5º com a nova ordem internacional, tê-lo como extensão do nosso rol de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos.

Reformulando-se os termos do Pacto Amazônico em razão das necessidades socioambientais da região, de par ainda com um *status* supra-legal a ser atribuído ao mesmo tratado internacional, quem sabe não encontraríamos um campo fértil no Brasil para sustentarmos um Direito Amazônico emergente, vigorante e talhado para enfrentar os problemas mais específicos da região.

Em face da “regionalização” reinante na Magna Carta de 1988, esse Direito Amazônico nacional não apenas encontra fundamento constitucional como também se achará apto - partindo-se do sucesso brasileiro - a mostrar que o exemplo de uma legislação especial e regionalizada poderá tomar os contornos de um processo jurídico de integração.

E por um único e simples motivo: nascendo, florescendo e frutificando na potência hegemônica, a fórmula eleita tende a transcender fronteiras e se legitimar como um modelo de legislação supranacional pertinente e adequado às demandas comuns da região.

Portanto, não seria desarrazoado imaginarmos um processo de integração dos Países Amazônicos tendo como ponto de partida o texto reformado do Tratado de Cooperação Amazônica, bem como iniciando-se de um Direito Amazônico que antes daria certo no Brasil e depois se irradiaria por toda a região.

A evolução dessas idéias traduz-se em princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais as expectativas dos Estados-Partes do Tratado de Cooperação Amazônica podem vir perfeitamente a se confirmar. Essa pleura de convergências marca definitivamente a idéia de um regime internacional que, no caso da Amazônia, se justificaria em torno da temática ambiental.

Diante dessas contribuições teóricas, reconhecidamente preliminares, é possível se operar na Amazônia um processo integracionista sem precedentes na história da sociedade internacional, cuja imbricação se dará em função de um macro modelo de desenvolvimento sustentável à desafiar principalmente o atual sistema de estados nacionais.

Na perspectiva ambiental, as fronteiras delimitadas politicamente e os espaços estanques não subsistem à prática da sustentabilidade, razão pela qual a questão da soberania dos Estados Amazônicos – mesmo que seja em sede do Tratado de Cooperação Amazônica – haverá de merecer novas e profundas reflexões.

Assim, compete também ao âmbito do direito investigar a realidade Amazônica diante dos impactos da soberania estatal *versus* questão ambiental, sem perder de vista as necessidades da comunidade autóctene.

Como visto em linhas anteriores, este nosso trabalho de pesquisa se encontra incompleto e reclamando prosseguimento nas investigações. Amazônia, Estado, soberania e meio ambiente estão a tormentar com mais preocupação o nosso juízo.

8.

**Referências bibliográficas**

- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ALLEGRETTI, Mary Helena. **A construção social de políticas ambientais**: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. 811 f. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2002. Mimeografado.
- ALMEIDA, Dean Fabio Bueno de. **Direito socioambiental**: o significado da eficácia e da legitimidade. Curitiba: Juruá, 2003.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez de. **Derecho internacional publico**. Tomo I. 2. ed. Montevideo: Fundacion de Cultura Universitária, 1996.
- ARIOSI, Mariângela. **Conflitos entre tratados internacionais e leis internas**: o judiciário brasileiro e a nova ordem internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- BACHELET, Michel. **Ingerência ecológica**: direito ambiental em questão. Tradução de Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- BAHIA, Saulo José Casali. **Tratados internacionais no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elisa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

- BARRAL, Welber. Efeitos, duração e interpretação dos tratados. **Direito internacional público e integração econômica regional**. FRANCESCHINI, Luis Fernando; BARRAL, Welber (Coord.). Curitiba: Juruá, 2001.
- BARROS, Marcus. A questão da saúde na Amazônia. **Uma estratégia latino-americana para a Amazônia**. Vol. 2. PAVAN, Crodowaldo (coord.). São Paulo: Unesp e Memorial, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988-89.
- BECK, Ulrich. **Risc society toward a new modernity**. London: Sage, 1992.
- BECKER, Bertha K. **Amazônia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1998.
- \_\_\_\_\_. Tratado de Cooperação Amazônica. In: DEBATE NACIONAL SOBRE O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 93. 2002. Brasília. Anais: 22 de fevereiro. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002. P. 04-09.
- BELTRÃO, Otto. **Realidade da Amazônia**. Brasília: Biblioteca Nacional/Ministério da Cultura, 2000.
- BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: a guerra na floresta**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Amazônia: formação social e cultural**. Manaus: Valer, 1999.

- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito público internacional**. Tomo II. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.
- BOFF, Leonardo. **Ecologia: grito da terra, grito dos pobres**. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.
- BRANCO, Samuel M. **O desafio amazônico**. 11. ed. São Paulo: Moderna, 1989.
- BRIERLY, James Leslie. **Direito internacional**. 4. ed. Tradução de M. R. Crucho de Almeida. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1979.
- BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**. Tradução de Maria Manuela Farrajota e outros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. CAVALCANTI, Clóvis (org.). 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- BUERGENTHAL, Thomas; ESPIELI, Héctor Gros; GROSSMAN, Cláudio; MAIER, Harold G. **Manual de derecho internacional público**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1994.
- CABRAL, Bernardo; SETTI, Arnaldo Augusto. **O Tratado de Cooperação Amazônica como instrumento institucional e legal para o gerenciamento de recursos hídricos da Bacia Amazônica**. Brasília: Senado Federal, 2001.
- CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo R.; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de (orgs.). Os desafios da sustentabilidade no período

pós-Rio 92: uma avaliação da situação brasileira. **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio 92**. São Paulo: ISA/Estação Liberdade, Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CAPOZZOLI, Ulisses. Floresta ameniza o aquecimento da terra. **Scientific American – Brasil**, São Paulo, ano 1, n. 6, p.30-35, nov. 2002.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. 7. ed. São Paulo: Cultrix, 2002.

\_\_\_\_\_. **O ponto de mutação**. Tradução de Álvaro Cabral. 22. ed. São Paulo: Cultrix, 2001.

CARRASCO, Juan Pablo. O Tratado de Cooperação Amazônica. Tradução de Heloisa Jahn. **Encontros com a civilização brasileira**, Rio de Janeiro, nº 11, p. 82-88, 1979.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

CASTELLS, Manuel. **The power of identity, the information age: economy, society and culture**. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

CAUBET, Christian G.. Le Traitê de Coopération Amazonienne: régionalisation et développement de l'Amazonie. **Annuaire Français de Droit International**, Paris, n. XXX, 1984, p. 803-818.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI – UnB, 2001.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2000.

CHOHFI, Osmar. Palestra de abertura. In: DEBATE NACIONAL SOBRE O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 93. 2002. Brasília. Anais: 28 de fevereiro. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002. P. 01-03.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CORTELLA, Mario Sergio. **A escola e o conhecimento**: fundamentos epistemológicos e políticos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

COSTA, Sergio; ALONSO, Angela; TOMIOKA, Sérgio. **Modernização negociada**: expansão viária e riscos ambientais no Brasil. Brasília: IBAMA, 2001.

COSTA-FILHO, A. H. **A Amazônia às vésperas da OTCA**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores – DAM-II, 2002. Mimeografado.

COTES, Paloma. O homem da floresta. **Revista Época**, São Paulo, nº 290, p. 92-94, 08 de dezembro de 2003.

CRESPO, Samyra. A vez do socioambientalismo. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 2002.

\_\_\_\_\_. Da Rio-92 à Rio+10: um balanço. Disponível em:  
Acesso em: 05 mai. 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DALLARI, Pedro B. A. **Constituição e tratados internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1995.

\_\_\_\_\_. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 27, ano 7, p. 58-69, jul./set. 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

\_\_\_\_\_. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. **Temas de direito ambiental e urbanístico**. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). São Paulo: Max Limonad e Instituto de Advocacia Pública, 1998.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. 4. ed. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1992.

DINIZ, Cristovam Wanderley Picanço. **Cristovam Wanderley Picanço: depoimento** [abr. 2004]. Entrevistador: Edson Damas da Silveira. Belém, 2004. 1 fita cassete (60 min.), 3 ¾ pps, estéreo.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao código civil brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DITTO, José Santos. El Derecho Amazônico, uma especialidad. **Direito Amazônico: construindo o estado da arte**. MIRANDA, Alcir Gursen de (orgs.). Boa Vista: ABLA/Instituto Gursen de Miranda, 2004.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado: parte geral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

- FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Soberania e processos de integração**: o novo conceito de soberania em face da globalização. Curitiba: Juruá, 2002.
- FERNÁNDEZ, Alicia. **A mulher escondida na professora**: uma leitura psicopedagógica do ser mulher, da corporalidade e da aprendizagem. Tradução de Neusa Kern Hickel. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2001.
- FERREIRA, Anita Rocha Alves dos Santos. **A política de recursos hídricos** – fatores de proteção quando da utilização das águas subterrâneas. 2000. 194 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Desenvolvimento Sustentável, Universidade do Amazonas, Manaus, 2000. Mimeografado.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa – século XXI. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. **Pesquisa em direito e redação de monografia jurídica**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.
- FRAGA, Mirtô. **O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno**: estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- GALINDO, George Rodrigo Bandeira. **Tratados internacionais de direitos humanos e Constituição Brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- GEERTZ, Clifford. **La interpretación de las culturas**. México: Gedisa, 1991.

GEISEL, E. **Ernesto Geisel**: discurso [out. 1978]. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O que é método científico**. São Paulo: Pioneira, 1989.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Luiz Flávio. A questão da obrigatoriedade dos tratados e convenções no Brasil (particular enfoque da Convenção Americana de Direitos Humanos). **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 710, p. 21-31, 1994.

GONÇALVES, Carlos W. Porto. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Contexto, 2001.

GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz. **Soberania**: antigos e novos paradigmas. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **A filosofia do direito**: aplicada ao direito processual e à teoria da constituição. São Paulo: Atlas, 2001.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GUYANA, **Ministry of Foreign Affairs**. Note 121/04, february 6, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

- HALL, Anthony L. **Amazônia**, desenvolvimento para quem ? Desmatamento e conflito social no programa grande Carajás. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.
- HAURIUO, Maurice. **Princípios de derecho público e constitucional**. 2. ed. Tradução de Carlos Ruiz del Castilho. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927.
- HESSEN, Johannes. **Teoria do conhecimento**. Tradução de João Vergílio Gallerani Cuter. Revisão técnica de Sérgio Sérvulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- HURRELL, Andrew; KINGSBURY, Benedict. **The international politics of the environment**. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- HUXLEY, Aldous. **A filosofia perene**. Tradução de Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1991.
- KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Tradução de Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. Introdução e notas de Alexandre Fradique Morujão. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- KHUN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. Revisão de Alice Kyoto. 6 ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- KIDDER, Louise H. (org.). **Método de pesquisa nas relações sociais**. Vol. 2. Tradução de Maria Martha Hübner D'Oliveira e Miriam Marinotti Del Rey. São Paulo: E.P.U., 2001.
- KRASNER, Stephen. Blocos Econômicos regionais e o fim da guerra fria. **Política externa**, Brasília, p. 61, jun. 1992.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEIS, Héctor Ricardo; D'AMATO, José Luis. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. CAVALCANTI, Clóvis (org.). 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LEIS, Héctor Ricardo; VIOLA, Eduardo J. A emergência do ambientalismo no Brasil. **O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. Vários autores. São Paulo: Gaia, 1996.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 4. ed. São Paulo: RT, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. Tradução de Jacob Gorender. São Paulo: Senac, 2000.

LIMA, André (org.). **O direito para o Brasil sociambiental**. Porto Alegre: Sergio Fabris/ISA, 2002.

\_\_\_\_\_. **André Lima: depoimento** [mar. 2004]. Entrevistador: Edson Damas da Silveira. Brasília, 2004. 1 fita cassete (60 min.), 3 ¾ pps, estéreo.

LOPES, Wellington dos Mendes. A comunidade Amazônica nas relações internacionais (desenvolvimento sócio-econômico sustentável: o novo paradigma). **Direito Amazônico** (construindo o estado da arte). MIRANDA, Alcir Gursen De (org.). Boa Vista: ABLA/Instituto Gursen de Miranda, 2004.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Introdução à filosofia**. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1992.

- MACHADO, Glóreni Aparecida (org.). **Iniciação científica em direito: a experiência da Faculdade de Direito da UnB**. Brasília: UnB, 2000.
- MAGALHÃES, Carlos Alberto Simas. **O Tratado de Cooperação Amazônica**: um instrumento de ação diplomática. 110 f. Monografia – Vigésimo Sexto Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, Rio de Janeiro. Mimeografado.
- MARCIANO, Sandra Maria. **Tratado de Cooperação Amazônica** – um projeto de integração sul americana: “entre o idealismo jurídico e o realismo geográfico”. 185 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Mimeografado.
- MARCOVITH, Jacques. **Propuesta de trabajo para la OTCA** – período 2003-2005. Brasília, 2002, 55 f. Proposta de trabalho.
- MATTOS, Adherbal de Meira. **Pacto Amazônico**: cooperação e integração. Belém: UFPA, 1982.
- MATTOS, Carlos Meira. **Uma geopolítica Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos. **Soberania**: antigos e novos paradigmas. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Tratados internacionais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- MEDEIROS, Antônio Cachapuz de. **O poder de celebrar tratados**: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1995.

MELLO, Celso D. De Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. I vol. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MELLO, Thiago de. **Amazônia**: a menina dos olhos do mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização e desenvolvimento sustentável: o caso da Amazônia Brasileira. Tradução de Maria Luiza Monteiro da Silva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 18, nº 2, p. 291-328, jul./dez. 1996.

MENDES, Armando Dias. **Amazônia**: modos de (o)usar. Manaus: Valer, 2001.

\_\_\_\_\_. Debate nacional sobre o TCA, Brasília, 28/02/02.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília, 1978.

MIRANDA, Alcir Gursen. Fundamentos do direito amazônico: uma visão regionalizada do direito. **Direito Amazônico** (construindo o estado da arte). MIRANDA, Alcir Gursen (org.). Boa Vista: ABLA/Instituto Gursen de Miranda, 2004.

MIRANDA, Pontes de. **O problema fundamental do conhecimento**. Campinas: Bookseller, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Teoria do Poder**: sistema de direito político – estudo juspolítico do poder. Parte I. São Paulo: RT, 1992.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Revisão técnica de Edgar de Assis Carvalho. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MUÑOZ, Maritza Gómez. Saber indígena e meio ambiente: experiências de aprendizagem comunitária. **A complexidade ambiental**. LEFF, Enrique (coord.). Tradução de Eliete Wolff. São Paulo: Cortez, Edifurb e Pnuma, 2003.

NOBRE, Carlos A. Amazônia e o carbono atmosférico. **Scientific American – Brasil**, São Paulo, ano 1, n. 6, p. 38-39, nov. 2002.

\_\_\_\_\_. Tratado de Cooperação Amazônica. In: DEBATE NACIONAL SOBRE O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 93. 2002. Brasília. Anais: 22 de fevereiro. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002. P. 40-45.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **Manual da monografia jurídica**: como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese. São Paulo: Saraiva, 1997.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia**: processos de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 1999.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Metodologia científica aplicada ao direito**. São Paulo: Thompson, 2002.

\_\_\_\_\_. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. **Os tratados internacionais e o direito constitucional brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos. **“Pragmatismo responsável” e política de poder**: a política externa do Governo Geisel. 1998. 137 f.

- Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. Mimeografado.
- PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2000.
- PIMENTA, Fernando Jacques de Magalhães. **The Treaty for Amazonian Cooperation: an analysis of brazilian proposal in the light of Brazil's regional and international constraints**. 1982. 135 f. Tese (Master) – Graduate School of Arts and Sciences, George Washington University, Washington, 1982. Mimeografado.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- PROCÓPIO, Argemiro. **Amazônia: ecologia e degradação social**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1992.
- REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- RIBEIRO, Patrícia Henriques. **As relações entre o direito internacional e o direito interno: conflitos entre o ordenamento brasileiro e normas do Mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista de informação legislativa**, Brasília, nº 81, ano 21, p. 177-196, jan./mar. 1984.

- ROBERTSON, Roland. **Globalização**: teoria social e cultura global. Tradução de João R. Barroso. Petrópolis: Vozes, 2000.
- RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**: direito das coisas. Vol. 5. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- RUFINO, Gilberto D'Ávila. Direito florestal da Amazônia: uma análise do regime florestal e suas implicações fundiárias. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, ano 4, n. 16, p. 57-78, out./dez. 1999.
- RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. **O sociambientalismo e a construção de novos paradigmas jurídicos**. 2004. 230 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. **Juliana Ferraz da Rocha Santilli**: depoimento [mai. 2004]. Entrevistador: Edson Damas da Silveira, 2004. 1 fita cassete (60 min.), 3  $\frac{3}{4}$  pps, estéreo.
- SANTILLI, Juliana; SANTILLI, Márcio. Meio ambiente e democracia: participação social na gestão ambiental. **O direito para o Brasil socioambiental**. LIMA, André (org.). Porto Alegre: Sergio Fabris/ISA, 2002.
- SANTILLI, Márcio. Prefácio. **O direito para o Brasil sociambiental**. LIMA, André (org.). Porto Alegre: Sergio Fabris/ISA, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

- SANTOS, Izequias Estevam dos. **Textos selecionados de métodos e técnicas de pesquisa científica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.
- SANTOS, Roberto A.O. A questão amazônica e o direito: meio ambiente, soberania, dívida externa e desenvolvimento. **Amazônia perante o direito**: problemas ambientais e trabalhistas. SANTOS, Roberto A. O.; PAUL, Wolf (orgs.). Belém: UFPA, 1995.
- SARAIVA, Paulo Lopo. **Federalismo regional**. São Paulo: Saraiva, 1982.
- SEABRA, Giovanni de Farias. **Pesquisa científica**: o método em questão. Brasília: Unb, 2001.
- SENRA, João Bosco. Água, o desafio do terceiro milênio. **O desafio da sustentabilidade**: um debate sociambiental no Brasil. VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.
- SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SILVA, Marina. Marina Silva: usar os recursos de maneira sustentável é nosso dever de casa. **Jornal da ABRAMPA**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, fev. 2004. P. 5-6. Entrevista.
- \_\_\_\_\_. **Marina Silva**: depoimento [abr. 2004]. Entrevistador: Edson Damas da Silveira. Brasília, 2004. 1 fita cassete (60 min.), 3  $\frac{3}{4}$  pps, estéreo.

- SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SOARES, Albino de Azevedo. **Lições de direito internacional público**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1986.
- SOARES, Álvaro Teixeira. Tratado de Cooperação Amazônica. **Segurança e desenvolvimento**, Rio de Janeiro, nº 190, ano XXXI, p. 06-14, 1982.
- SOARES, Guido Fernandes Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002.
- SORIANO, Aldir Guedes. Soberania e o direito à liberdade religiosa. **Soberania: antigos e novos paradigmas**. GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz (Coord.). Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.
- SOUZA, Renato Santos de. **Entendendo a questão ambiental** – temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Introdução ao direito sociambiental. **O direito para o Brasil sociambiental**. LIMA, André (org.). Porto Alegre: Sergio Fabris/ISA, 2002.
- \_\_\_\_\_. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 1998.
- SOARES, Francisco de Assis Maciel. **Ratificação de tratados internacionais**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.
- TCA, Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: <<http://www.tratadoamazonico.org>>. Acesso em 29 dez. 2003.

- TELLES JÚNIOR, Goffredo. **Iniciação na ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- TORRECUSO, Paolo Alves Dantas. **O Tratado de Cooperação Amazônica e a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**: história, teoria e metodologia. 2003. 40 f. Projeto de dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2003. Mimeografado.
- TORREJON, Hugo Bejarano. **Hugo Bejarano Torrejon**: depoimento [dez. 2003]. Entrevistador: Edson Damas da Silveira. La Paz, Bolívia, 2004. 1 fita cassete (60 min.), 3 ¾ pps, estéreo.
- TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA: Secretaría *Pro Tempore*. **Base jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**. Vol. II. Caracas, diciembre, 1999, mimeografado.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos**: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. V. II. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1999.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNAMAZ, Estatuto da Associação de Universidades Amazônicas. Disponível em:  
Acesso em: 29 dez. 2003.
- VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VELLOSO, Carlos. A convenção nº 158-OIT: constitucionalidade. **Revista LTr**, São Paulo, n. 9, v. 61, p. 1165-1167, 1997.

VIEIRA, Roberto dos Santos. Comentário: políticas ambientais nos países do Tratado de Cooperação Amazônica – pressupostos legais e realidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: formação da política ambiental em países do Tratado de Cooperação Amazônica e na República Federal da Alemanha. n. 3. Manaus: Konrad Adenauer Stiftung, 19 a 21 de outubro, 1993, p.133-135.

VIOLA, Eduardo J. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995. **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. 2ª. tiragem. FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (Orgs.). Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

\_\_\_\_\_. **Eduardo Viola**: depoimento [abr. 2004]. Entrevistador: Edson Damas da Silveira. Brasília, 2004. 1 fita cassete (60 min.), 3 ¾ pps, estéreo.

VIOLA, Eduardo J; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. **Dilemas sociambientais e desenvolvimento sustentável**. HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

\_\_\_\_\_. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**. 2. ed. Vários autores. São Paulo: Cortez, 1998.

VON LISZT, Franz. **Derecho internacional público**. Barcelona: Gustavo, 1929.

ZIBETTI, Darcy W.. A floresta Amazônica: patrimônio nacional. **Direito Amazônico**: construindo o Estado da arte. Boa Vista: Academia Brasileira de Ciências Agrárias, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**9.**

**Anexos**

## **ANEXO 01**

## TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela,

Conscientes da importância que para cada uma das Partes têm suas respectivas regiões amazônicas como parte integrante de seus territórios,

Animadas do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais,

Convencidas da utilidade de compartilhar as experiências nacionais em matéria de promoção do desenvolvimento regional,

Considerando que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente,

Côncias de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia,

Seguras de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhes são comuns contribui para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina,

Persuadidas de que o presente Tratado significa o início de um processo de cooperação que redundará em benefício de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto,

Resolvem subscrever o presente Tratado:

## **Artigo I**

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

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

## **Artigo II**

O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma.

## **Artigo III**

De acordo com e sem detrimento dos direitos outorgados por atos unilaterais, do estabelecido nos tratados bilaterais entre as Partes e dos princípios e normas do Direito Internacional, as Partes Contratantes asseguram-se mutuamente, na base da reciprocidade, a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem no território de cada uma delas. Tais regulamentos deverão, na medida do possível, favorecer essa navegação e o comércio e guardar entre si uniformidade.

Parágrafo único: O presente artigo não se aplicará à navegação de cabotagem.

#### **Artigo IV**

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

#### **Artigo V**

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

#### **Artigo VI**

Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as Partes Contratantes e com o Oceano Atlântico, os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreenderão, conforme for o caso, ações nacionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habilitação dessas vias navegáveis.

Parágrafo único: Para tal efeito, estudar-se-ão as formas de eliminar os obstáculos físicos que dificultam ou impedem a referida navegação, assim como os aspectos econômicos e financeiros correspondentes, a fim de concretizar os meios operativos mais adequados.

#### **Artigo VII**

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

a) promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios;

b) estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matérias de um relatório anual apresentado por cada país.

### **Artigo VIII**

As Partes Contratantes decidem promover a coordenação dos atuais serviços de saúde de seus respectivos territórios amazônicos e tomar outras medidas que sejam aconselháveis, com vistas à melhoria das condições sanitárias da região e ao aperfeiçoamento dos métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias.

### **Artigo IX**

As Partes Contratantes concordam em estabelecer estreita colaboração nos campos da pesquisa científica e tecnológica, com o objetivo de criar condições mais adequadas à aceleração do desenvolvimento econômico e social da região.

Parágrafo primeiro: Para os fins do presente Tratado, a cooperação técnica e científica a ser desenvolvida entre as Partes Contratantes poderá assumir as seguintes formas:

a) realização conjunta ou coordenada de programas de pesquisa e desenvolvimento;

b) criação e operação de instituições de pesquisa ou de centros de aperfeiçoamento e produção experimental;

c) organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e organização de meios destinados à sua difusão.

Parágrafo segundo: As Partes Contratantes poderão, sempre que julgarem necessário e conveniente, solicitar a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos resultantes das formas de cooperação técnica e científica definidas no parágrafo primeiro do presente artigo.

### **Artigo X**

As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. 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.

### **Artigo XI**

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

### **Artigo XII**

As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolver, em condições eqüitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados.

### **Artigo XIII**

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

#### **Artigo XIV**

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

#### **Artigo XV**

As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos, nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado.

#### **Artigo XVI**

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

#### **Artigo XVII**

As Partes Contratantes poderão apresentar iniciativas para a realização de estudos destinados à concretização de projetos de interesse comum, para o desenvolvimento de seus territórios amazônicos e, em geral, que permitam o cumprimento das ações contempladas no presente Tratado.

Parágrafo único: As Partes Contratantes acordam conceder especial atenção à consideração de iniciativas apresentadas por países de menor desenvolvimento que impliquem esforços e ações conjuntas das Partes.

### **Artigo XVIII**

O estabelecido no presente Tratado não significará qualquer limitação a que as Partes Contratantes celebrem acordos bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou genéricos, desde que não sejam contrários à consecução dos objetivos comuns de cooperação na Amazônia, consagrados neste instrumento.

### **Artigo XIX**

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

### **Artigo XX**

Sem prejuízo de que posteriormente se estabeleça a periodicidade mais adequada, os Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes realizarão reuniões cada vez que o julgarem conveniente ou oportuno, a fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação Amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento.

Parágrafo primeiro: Celebrar-se-ão reuniões dos Ministros das Relações Exteriores por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes sempre que conte com o apoio de pelo menos outros quatro Estados Membros.

Parágrafo segundo: A primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores celebrar-se-á dentro dos dois anos seguintes à data de entrada em vigor do presente Tratado. A sede e a data da primeira reunião serão fixadas mediante entendimento entre as chancelarias das Partes Contratantes.

Parágrafo terceiro: A designação do país sede das reuniões obedecerá ao critério de rodízio por ordem alfabética.

### **Artigo XXI**

Representantes diplomáticos de alto nível das Partes Contratantes reunir-se-ão, anualmente, integrando o Conselho de Cooperação Amazônica, com as seguintes atribuições:

1. Velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidade do Tratado.
2. Velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores.
3. Recomendar às Partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente.
4. Considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as Partes e adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for o caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes.
5. Avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral.
6. Adotar as normas para o seu funcionamento.

Parágrafo primeiro: O Conselho poderá celebrar reuniões extraordinárias por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes, com o apoio da maioria das demais.

Parágrafo segundo: A sede das reuniões ordinárias obedecerão ao critério de rodízio, por ordem alfabética, entre as Partes Contratantes.

### **Artigo XXII**

As funções de Secretaria serão exercidas, *pro - tempore* , pela Parte Contratante em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo único: A Secretaria *pro-tempore* enviará, às Partes, a documentação pertinente.

### **Artigo XXIII**

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

### **Artigo XXIV**

Sempre que necessário, as Partes Contratantes poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins deste Tratado.

### **Artigo XXV**

As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os Artigos XX e XXI, requererão sempre o voto unânime dos Países Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o Artigo XXIV requererão sempre, o voto unânime dos países participantes.

## **Artigo XXVI**

As Partes Contratantes acordam que o presente Tratado não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas.

## **Artigo XXVII**

O presente Tratado terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões.

## **Artigo XXVIII**

O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

Parágrafo primeiro: O presente Tratado entrará em vigor trinta dias depois de depositado o último instrumento de ratificação das Partes Contratantes.

Parágrafo segundo: A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicada por uma Parte Contratante às demais Partes Contratantes, pelo menos noventa dias antes da entrega formal do instrumento de denúncia ao Governo da República Federativa do Brasil. Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

Parágrafo terceiro: O presente Tratado será redigido nos idiomas português, espanhol, holandês e inglês, fazendo todos igualmente fé.

Em fé do que, os Chanceleres abaixo-assinados firmaram o presente Tratado. Feito na cidade de Brasília, aos 03 de julho de 1978 o qual ficará depositado nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que fornecerá cópias autênticas aos demais países signatários.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DA BOLÍVIA: OSCAR ADRIÁZOLA  
VALDA

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: ANTONIO  
F. AZEREDO DA SILVEIRA

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA: INDALECIO LIÉVANO  
AGUIRRE

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DO EQUADOR: PELO GOVERNO DA  
REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA: RASHLEIGH ESMOND  
JACKSON

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DO PERU: JOSÉ DE LA PUENTE  
RADBILL

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DO SURINAME: HENCK ALFONSUS  
EUGENE ARRON

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DA VENEZUELA: SIMÓN ALBERTO  
CONSALVI

## **PROTOCOLO DE EMENDA AO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA**

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela,  
Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica,  
Considerando a conveniência de aperfeiçoar e fortalecer, institucionalmente, o processo de cooperação desenvolvido sob a égide do mencionado instrumento,

Acordam:

I. Criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais.

II. Modificar, da seguinte forma, o Artigo XXII do texto do Tratado:

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica terá uma Secretaria Permanente com sede em Brasília, encarregada de implementar os objetivos previstos no Tratado em conformidade com as resoluções emanadas das Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo Primeiro – As competências e funções da Secretaria Permanente e de seu titular serão estabelecidas no seu regulamento, que será aprovado pelos Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes.

Parágrafo Segundo – A Secretaria Permanente elaborará, em coordenação com as Partes Contratantes, seus planos de trabalho e programa de atividades, bem como formulará o seu orçamento-programa, os quais deverão ser aprovados pelo Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo Terceiro – A Secretaria Permanente será dirigida por um Secretário-Geral, que poderá assinar acordos, em nome da Organização do Tratado de

Cooperação Amazônica, quando as Partes Contratantes assim o autorizarem por unanimidade.

III. Esta emenda estará sujeita ao cumprimento dos requisitos constitucionais internos por parte de todas as Partes Contratantes, e entrará em vigor na data do recebimento, pelo governo da República Federativa do Brasil, da última nota em que seja comunicado haverem sido cumpridos esses requisitos constitucionais.

Firmado em Caracas, aos 14 dias do mês de dezembro de mil novecentos e noventa e oito, em oito (8) exemplares originais, nos idiomas espanhol, inglês, português e holandês, todos igualmente autênticos.