

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO**

**A INTERVENÇÃO ESTRANGEIRA NA AMAZÔNIA
SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL**

MARCELA MENDONÇA GOMES CERRI

FORTALEZA - CEARÁ

2008

MARCELA MENDONÇA GOMES CERRI

**A INTERVENÇÃO ESTRANGEIRA NA AMAZÔNIA
SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Francisco de Araujo Macedo Filho

FORTALEZA - CEARÁ

2008

MARCELA MENDONÇA GOMES CERRI

A INTERVENÇÃO ESTRANGEIRA NA AMAZÔNIA
SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em 26 de novembro de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Francisco de Araujo Macedo Filho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Francisco Régis Frota Araújo
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. William Paiva Marques Júnior
Universidade Federal do Ceará-UFC

Para minha mãe, fonte de tudo.

AGRADECIMENTOS

A minha mãe Nazira, cuja força me inspira; cuja inteligência e perspicácia desafiam e estimulam; a quem devo toda a minha Educação, todas as minhas lições e toda a minha vida.

A Danilo Ferraz, presente em todos os momentos, apoiando e incentivando sempre.

Ao querido Professor Macedo, meu paciente e compreensivo Orientador.

A William Marques, sempre mais que um professor.

Ao professor Régis Frota, pela honra de sua presença na banca examinadora.

À 7ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado, pela enorme aprendizagem e por tantos amigos inesquecíveis.

Por fim, a toda a Faculdade de Direito da UFC, que me proporcionou cultura, amadurecimento, ídolos, exemplos, emoções, amizades, e até mesmo o amor.

“(...) a terra, as águas e o clima, o mundo silencioso, as coisas tácitas colocadas outrora como cenário em torno das representações comuns, tudo isso que jamais interessou a alguém, brutalmente, sem aviso, de agora em diante estorva nossas tramóias. Irrompe em nossa cultura – que dela sempre formou uma idéia local e vaga, cosmética – a natureza.”

(Michel Serres, *O Contrato Natural*)

RESUMO

Pretende-se realizar breve estudo sobre o posicionamento brasileiro em relação à soberania nacional no território Amazônico, assim como a possibilidade de uma intervenção estrangeira na região. Em princípio, o trabalho apresenta a Amazônia ao leitor, trazendo suas características, seu histórico, seus conflitos e as riquezas locais que tanto despertam os olhares externos. Em seguida, faz um paralelo entre o modelo de desenvolvimento econômico difundido mundialmente e os novos paradigmas de valorização do meio ambiente, passando pelos modelos de desenvolvimento já implementados na região amazônica, desde o século XVIII até o governo do atual Presidente da República. Aborda, ademais, os prováveis interesses ocultos das nações estrangeiras na Amazônia brasileira. Adiante, analisa a evolução da Legislação Ambiental Pátria. Por derradeiro, passa ao estudo da Soberania propriamente dita: seus conceitos, características, implicações e as mudanças pelas quais ela passa no presente. Finda com reflexão sobre o poder de Ingerência fundamentado na preservação do meio ambiente e da espécie humana.

Palavras-chave: Soberania Nacional. Amazônia. Ingerência Estrangeira. Interesse Econômico.

RESUMÉ

Il se prétend réaliser bientôt étude sur le positionnement brésilien concernant la souveraineté nationale sur le territoire Amazonien, ainsi que la possibilité d'une intervention étrangère dans la région. En principe, le travail présente l'Amazonie au lecteur, en apportant leurs caractéristiques, sa description, leurs conflits et les richesses locaux qui de telle façon réveillent les regards externes. Ensuite, il fait un parallèle entre le modèle de développement économique diffusé mondialement et les nouveaux paradigmes d'évaluation de l'environnement, en passant par les modèles de développement déjà mis en oeuvre dans la région amazonienne, depuis le siècle XVIII jusqu'au gouvernement de l'actuel Président de la République. Il aborde, de plus, les probables intérêts occultes des nations étrangères dans l'Amazonie brésilienne. Tu as avancé, analyse l'évolution de la Législation Environnementale Originale. Par dernier, il passe à l'étude de la Souveraineté proprement dite: leurs concepts, caractéristiques, implications et les changements par lesquels elle passe dans le présent. Il finit avec réflexion sur le pouvoir d'Ingérence basé dans la conservation de l'environnement et de l'espèce humaine.

Des mots clés: Souveraineté Nationale. Amazonie. Intervention Étrangère. Intérêt Économique.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2 . AMAZÔNIA CONTINENTAL E AMAZÔNIA BRASILEIRA	11
2.1 Características e Riquezas Regionais	11
2.2 O Tratado de Cooperação Amazônica	18
2.3 Amazônia: Ocupação e Conflitos	20
3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE	25
3.1 Reflexos da Era Neoliberal	25
3.2 Livre Iniciativa e Sustentabilidade	28
3.3 O Desenvolvimento da Região Amazônica	30
3.4 O Posicionamento do Atual Governo	40
3.5 O Interesse Internacional na Amazônia Brasileira	43
4. A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL	47
5. SOBERANIA NACIONAL E INGERÊNCIA ESTRANGEIRA	56
5.1 A Soberania e o Estado	56
5.2 Conceitos de Soberania	62
5.3 Relativização da Soberania	64
5.4 A Intervenção Internacional	66
5.5 Ingerência Ecopolítica na Amazônia Brasileira	69
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

Do final do segundo milênio desponta uma nova organização internacional dos Estados. Com o advento do capitalismo e do neoliberalismo novos interesses vieram à tona, assumindo o controle sobre as sociedades do mundo moderno. São interesses primordialmente econômicos, que por sua vez passam a reger os interesses geopolíticos e militares. Não importando que forma assumam, a cobiça revela-se nos bastidores de praticamente todas as iniciativas dos Estados formadores da Ordem Internacional. É este perigoso pressuposto que dá início ao fundamento deste estudo.

Inicialmente motivado pela percepção de uma inquietante e perturbadora realidade de insegurança nacional, este trabalho propõe-se a analisar, de forma breve e, ao mesmo tempo, abrangente, a problemática da intervenção estrangeira na Amazônia, sob seus diferentes aspectos.

O tema por si só contém traços de Direito Ambiental, Internacional, Constitucional, Ciência Política, História e Economia. É assunto, portanto, que demandaria esforços hercúleos para que encontrasse, em tão breves considerações, respostas definitivas. A pretensão que aqui se tem é de apenas levantar a questão perante a comunidade acadêmica, uma vez sendo esta a principal força impulsionadora da atualidade.

Muito se fala sobre meio ambiente, desenvolvimento sustentável, ambiente ecologicamente equilibrado, etc. Mas até que ponto tais conceitos ultrapassam as barreiras da imprensa e penetram o cotidiano do cidadão? O Direito Ambiental, instrumento de normatização dos princípios e diretrizes ambientais, é realmente capaz de direcionar as práticas individuais e coletivas no sentido da preservação do meio ambiente? A princípio as respostas para estas indagações são negativas, mas necessitam de mais profundo estudo, o qual será realizado adiante.

Junto à questão ambiental contemporânea, ou mesmo no seu epicentro, está a Floresta Amazônica, maior fonte de recursos naturais do planeta. Seja por suas dimensões continentais, seja por sua riqueza natural ou por sua biodiversidade, a Amazônia é o alvo primeiro da cobiça internacional. Diferentemente de espaços aéreos ou marítimos, ela está inserida no interior de Estados soberanos, o que afasta o acesso dos demais países aos seus domínios.

Por várias gerações, a Amazônia foi alvo da exploração desordenada pelo homem, que não considerava o fato de recursos naturais terem sua durabilidade limitada. Foram décadas de desmatamento, queimadas, poluição e devastação das espécies. A floresta não

agüentou. Seus reclames passaram a ser paulatinamente sentidos pelo homem. Em meio a cada vez mais severas manifestações desastrosas da natureza, cite-se as enchentes, tornados, mudanças bruscas de temperaturas dentre outras, o ser humano passou a prestar mais atenção no ambiente em que vive.

Diversos modelos de políticas ambientais foram tentados na ânsia de contornar o problema. Convenções e normas internacionais foram criadas, tratados foram assinados, regras e princípios foram introduzidos nas Constituições dos Estados a fim de traçar novos rumos para a comunidade internacional na esfera da preservação ambiental. Mudanças foram sentidas, mas de forma relativamente muito tímida, ainda distante das metas que precisam ser alcançadas.

Como agravante, afirma-se que a sociedade chegou a um ponto de não-retorno, no qual os prejuízos até aqui provocados provavelmente não mais serão remediados. Resta somente mudar o cenário à frente, com ações urgentes no presente, para assim garantir a sobrevivência no futuro.

Como resultado de tais ponderações, surgem novos conceitos, novas idéias em busca de soluções. Pressupostos antigos como Soberania e não-intervenção estatal passam a ser relativizados. Por muitos tida como entrave à internacionalização da preocupação ambiental, a soberania estatal passou a ser contestada por determinados Estados da comunidade internacional, defensores da ingerência externa como resposta às novas exigências da sociedade contemporânea.

Levanta-se, então, o questionamento: que interesses estão realmente na base fundamental do direito de ingerência, ou ainda, que motivos podem levar um Estado soberano a exercer o seu “dever de ingerência” mesmo indo de encontro com os interesses coletivos e as determinações das Nações Unidas?

Mais, de que forma conceitos aparentemente tão distantes como intervenção internacional, desenvolvimento econômico e preservação ambiental podem estar tão intimamente interligados?

Para responder a essas e tantas mais indagações passíveis sobre o tema, passemos ao início do estudo pretendido.

2 AMAZÔNIA CONTINENTAL E AMAZÔNIA BRASILEIRA

2.1 Características e Riquezas Regionais

Última grande superfície contínua de florestas tropicais do planeta, a Amazônia Continental compreende o vasto complexo de ecossistemas situado na bacia hidrográfica do rio Amazonas. Com uma superfície de 7,5 milhões de km² em média, corresponde a aproximadamente 40% do continente sul-americano, o que representa, em média, 5% da superfície terrestre do globo. Com nascentes nos Andes Peruanos e foz no Oceano Atlântico, ao norte do Brasil, a Bacia Amazônica estende-se por territórios do Brasil (67,79%), Colômbia (5,52%), Bolívia (11,2%), Equador (1,67%), Guiana (0,08%), Peru (13,02%) e Venezuela (0,72%). A Guiana Francesa e o Suriname podem ser considerados países de domínio amazônico do ponto de vista da similaridade vegetal e climática, embora não pertençam à bacia hidrográfica amazônica.¹

A Amazônia Legal trata-se de um conceito instituído pelo governo brasileiro, com base em análises estruturais e conjunturais, a fim de reunir regiões de idênticos problemas econômicos, políticos e sociais, com o escopo de otimizar o planejamento e o desenvolvimento social e econômico da região amazônica. Sua área atual engloba a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e, parcialmente, o estado do Maranhão, a oeste do meridiano de 44º WGr, perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km², o que representa cerca de 61% do território brasileiro.²

A floresta tropical é a vegetação predominante na região. O ambiente quente e úmido a torna extremamente dependente das constantes chuvas tão características da área. Todavia, apenas metade dessas chuvas se deve às correntes úmidas vindas do Atlântico; a outra metade seria o produto da evapotranspiração da própria floresta. Trata-se aqui de tão enorme quantidade de água que se pode afirmar que o rio Amazonas, com seus mais de mil afluentes, seja possivelmente o maior do mundo em volume de águas, o que o torna potencialmente responsável por um quinto da água doce do planeta, além de possuir imenso

¹ Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Disponível em: <<http://www.otca.org.br/publicacao/portugues.pdf>>. Acesso em: 24/10/2008 às 00h35min.

² Superintendência do desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Disponível em: <<http://www.ada.gov.br>>. Acesso em: 29/10/2008 às 10h27min.

potencial hidroviário e hidrelétrico. Assim, a Amazônia detém a mais extensa rede hidrográfica do globo terrestre.

Após anos de equívoco, desfez-se a crença de que o solo amazônico seria rico e produtivo. Atualmente, desde o Ensino Fundamental escolar aprende-se que, em verdade, o solo da floresta é pobre e pouco fértil, em grande parte inutilizável para o gado e para a lavoura. Aprende-se também que a maioria dos nutrientes advém das próprias árvores da floresta, através da cobertura de folhas caídas que se estende sobre o solo.

O tema de maior relevância a ser abordado é a biodiversidade presente na região, tanto de espécies animais como de espécies vegetais. Para se fazer um breve esboço a respeito, considere-se que em um único hectare de floresta amazônica poderão ser encontradas até 300 espécies de árvores, com 600 indivíduos; até 2.000 espécies de plantas; 367 espécies de borboletas e mariposas; 55 espécies de formigas (2 milhões de indivíduos); 200 espécies de aranhas; 100 espécies de mamíferos; 68 espécies de anfíbios e 200 espécies de aves. Dentre as 79 espécies de primatas presentes no Brasil, 62 delas residem na Floresta Amazônica, destacando que a região é a última do mundo onde novas espécies de mamíferos ainda são descobertas.

Em comparação aos demais ecossistemas do planeta, o número de espécies de peixes presente na Amazônia, aproximadamente três mil, equivale a 15 vezes a soma total de espécies dos rios europeus. Existem mais espécies vegetais num hectare de floresta no Médio Amazonas do que em todo o território europeu. Enquanto toda a América do Norte possui apenas 650 espécies de árvores, a região amazônica abriga cerca de 5.000 espécies.

Somente a porção brasileira da Amazônia corresponde a sete vezes a área da França ou, ainda, a 32 nações da Europa Ocidental. A ilha de Marajó, localizada na embocadura do rio Amazonas, é maior que alguns países como a Suíça, a Holanda ou a Bélgica.³ Detentora de um total de mais de dois milhões de espécies, a Amazônia representa um terço de toda a área de florestas tropicais do mundo ou 10% de toda a biota do planeta, restando inegável sua essencialidade para o clima e para a diversidade biológica da Terra.

Tendo em vista vultosa extensão territorial e diversidade da região, muitos são os alvos potencialmente exploráveis economicamente. Sua planície mineral encontra-se estimada em 1,6 trilhões de dólares, merecendo destaque o metal Nióbio, encontrado na região de “Seis Lagos”, em São Gabriel da Cachoeira (AM); o Ferro, oriundo da região de Carajás (PA) e

³ Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Disponível em: <<http://www.sivam.gov.br/INDEX.HTM>> ou através do site do Governo Federal <http://www.brasil.gov.br/servicos/areasdeinteresse/index_servicosProc/categoriaservico.2004-07-30.2359145483/260>. Acesso em: 24/10/2008 às 23h15min.

Petróleo e Gás na região de Juruá, Urucu e Silves, no estado do Amazonas, com mais de 50 bilhões de m³. São mais de 3,5 milhões de km² de floresta com potencial madeireiro, que pode vir a ser corretamente explorado mediante o ciclo de corte rotativo, com intervalos de 20 a 25 anos, considerado pela maioria dos estudiosos como um método não degradante do meio ambiente. Sua capacidade hidroenergética está calculada em torno de 68.623 MW, proporcional a 53% dos 129.046 MW existentes em todo o País, daqueles quais menos de 10% explorado até então. Grande potencial possui também a produção pesqueira: das aproximadas 3.000 espécies de peixes, entre ornamentais e comestíveis, 40% já estão cadastradas pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), com possibilidade de se fazer criação em cativeiro, dentro de lagos fechados, promover a industrialização e, por meio da verticalização da produção, agregar valor ao produto regional. Os que tanto cobiçam suas terras para fins agrícolas têm sua razão de ser: são mais de 25 milhões de hectares de várzea, suficientes para produzir mais de 50 milhões de toneladas de alimento, o que representaria em média 70% da produção nacional.

Com maior destaque adquirido nas últimas décadas, a agroindústria e a eco-indústria ganham maior espaço a cada dia; trata-se da produção de óleos comestíveis de palmeiras e castanhas, sucos, polpas, sorvetes, refrigerantes, óleos e essências aromáticas, corantes, etc. A exploração do dendê merece atenção especial na agroindústria; retirado da palmeira, pode ser utilizado na produção de seu famoso óleo comestível e também para fornecimento de energia – um hectare de dendê produz 5 mil quilos de óleo/ano, contra 400 quilos produzido pela soja no mesmo espaço e tempo. A exploração de 10 hectares de dendê pode proporcionar uma renda líquida na faixa de 26 mil reais ano. Além disso, promete ser a alternativa não só para a iluminação de pequenas e médias comunidades isoladas da Amazônia brasileira, mas ainda, segundo as mais recentes pesquisas, *o óleo de dendê foi apontado como umas das soluções tecnicamente satisfatórias para substituir o óleo diesel.*⁴

Tanto a agroindústria como a extração madeireira possuem previsão para uma exploração auto-sustentável. Um de seus principais representantes é o *Plano de ação para o*

⁴ "Dentre os diversos usos destinados para a utilização dos recursos naturais entre eles as culturas oleaginosas na região amazônica, estudos realizados por (SUDAM/PNUD,2000), ressaltam o óleo de dendê foi apontado como umas das soluções tecnicamente satisfatórias para substituir o óleo diesel. Observou-se que 1 litro de óleo vegetal pode substituir 1 litro de óleo diesel, cuja produção seriam necessários 2,2 litros de petróleo bruto. Sabendo-se que o Estado do Pará possui potencial significativo da combinação de terras para cultivo, 4 a 5 milhões/ha aptos para o cultivo do dendê (Embrapa, 2004), mão-de-obra abundante, agroindústrias de dendê e usina de biodiesel, são pré-requisitos fundamentais para atender a legislação 11.097/2005 que estabelece a partir de 2008 a obrigatoriedade de adição de um percentual de 2%- (B2-biodiesel) ao diesel de petróleo, isso demandará um aumento considerável na produção agrícola das espécies oleaginosas promissoras para este novo combustível no Estado." Disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br/docs/congresso2006/agricultura/CultivoDende.pdf>>. Acesso em: 31/10/2008 às 11h20min.

manejo florestal nos trópicos, desenvolvido pelo *World Resources Institute* em 1985, em cooperação com o Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e com o Banco Mundial.⁵

O potencial químico e farmacológico é talvez o mais promissor da atualidade, tendo em conta a biodiversidade da região, pois, conforme anteriormente citado, 10% da fauna e flora da Terra concentra-se na floresta amazônica, dentre as espécies registradas e as ainda desconhecidas.

Do lado dos investimentos que já alcançaram sucesso está a Zona Franca de Manaus, uma economia de importação que rende mais de 10 bilhões de dólares ao ano em produtos eletroeletrônicos hoje fabricados em Manaus, além de agregar cerca de um bilhão de dólares em tributos federais ao tesouro nacional a cada ano – 55% de todos os tributos federais arrecadados na região Norte.

Por fim, objeto de desejo de inúmeras empresas de turismo de todo o mundo, a Amazônia seduz por sua exotividade. A exploração do desconhecido e exótico já atrai diversos turistas dos mais variados países ao solo amazônico. No entanto, ainda há muito que explorar de seu enorme potencial turístico, o que depende não somente da prática de preços racionais mas, sobretudo, da criação da necessária infra-estrutura que, até o presente, a iniciativa privada parece estar esperando ser realizada pelos recursos públicos.

Para melhor compreensão do estudo pretendido, faz-se conveniente proceder um rápido apanhado contendo alguns dados sobre os países amazônicos, para que se possa adiante ater-se com mais profundidade à Amazônia brasileira.

A Bolívia detém cerca de 11,2% da Bacia Amazônica, aproximadamente 824 mil km² de extensão, o que corresponde a 75% do território boliviano. A economia local depende da extração de minérios e de gás natural, da exportação de produtos primários e do plantio ilegal da coca. Embora os rios da Amazônia boliviana sejam de fácil navegação, ainda se faz necessária a priorização de uma infra-estrutura viária e portuária adequada por parte do governo boliviano. Recentemente, leia-se tardiamente, a Bolívia vem considerando uma “saída amazônica” como alternativa de escoamento para sua produção nacional.

Com 406 mil km², a Amazônia colombiana representa 5,5% da bacia, ocupando 36% do território da Colômbia. A região já foi alvo de inúmeros projetos de colonização; todos, em regra, mal-sucedidos. Percebe-se uma nítida divisão na distribuição demográfica

⁵ KOHLHEPP, Gerd. *Destruição ambiental na Amazônia Brasileira: Conflitos de interesse por uma política regional com orientação ecológica e social*. In: PAUL, W.; SANTOS, R. A. O. (Org.). *Amazônia Perante o Direito: Problemas Ambientais e Trabalhistas*. Belém: UFPa, 1995. p. 42.

local: uma porção ocidental, ocupada por brancos, e outra oriental, de ocupação indígena. Recentemente, destacam-se os efeitos do garimpo, do plantio de coca e dos grupos guerrilheiros atuantes - a atual condição de guerrilhas e combate interno do governo contra o narcotráfico é de ciência mundial, havendo apoio diplomático de várias nações, com destaque para os Estados Unidos. Possui, na região amazônica, cidades de fronteira com o Brasil, importantes na tarefa de contornar os obstáculos naturais para a interligação Brasil-Colômbia.

A Guiana é responsável por menos de 0,1% da bacia hidrográfica da Amazônia, fração que se estende por 5.870 km², abrangendo somente 2,7% do território do país. As incursões de garimpeiros brasileiros sobre a região representam incômodo problema para o governo guianense, assim como o narcotráfico que, tal como na Colômbia e Bolívia, faz-se intensamente presente no país. Uma das prioridades do governo é a construção de rodovias interligando a Guiana e o Brasil, com o escopo de aproximar as fronteiras das duas pátrias.

A porção equatoriana da Amazônia equivale a 1,7% da Bacia Amazônica, uma área de 123 mil km², suficiente para ocupar 45% do Equador. A mais marcante de suas características lhe é também a mais desfavorável, qual seja a falta de navegabilidade dos rios, o que se deve aos acentuados declives da região, resultantes de sua proximidade com os Andes. A expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento industrial são objetivos há muito almejados pelo governo do país. Infelizmente, as tentativas mais recentes não têm obtido bons resultados, devido principalmente ao pouco capital disponível para tanto. O Equador é ainda uma das nações que menos atua para sua integração com os demais países amazônicos, o que se deve mais uma vez à falta de capital necessário.

A fração amazônica situada no Peru abrange 13% da bacia e 74,5% do território nacional, estendendo-se por quase 957 mil km². Pesquisadores dividem a região em selva baixa, com menos de 400 metros de altitude, e selva alta, entre 400 e 2000 metros de altitude. A primeira está localizada nos vaus dos rios, região de planícies baixas onde predomina a atividade de extração, principalmente, de petróleo. A segunda situa-se nos contrafortes andinos, região montanhosa em que se pratica predominantemente a agropecuária. As cidades fronteiriças com o Brasil representam importante ponto estratégico para a região, pois possibilitam uma ligação do Peru ao oceano Atlântico e também do Brasil ao oceano Pacífico.

Detentora de menos de 1% da bacia amazônica, com 53 mil km² de cobertura, a Amazônia venezuelana ocupa menos de 6% do país. Apesar da baixa fertilidade de seus solos, a região desfruta de recursos minerais praticamente intocados, provavelmente devido ao difícil acesso humano à área, dependendo sobretudo do transporte aéreo. Uma solução para o impasse, já levantada pelo governo venezuelano, é o possível contato rodoviário com o

Brasil.

O Suriname não se encontra banhado pela bacia hidrográfica da Amazônia, todavia quase 100% de seu território é coberto por floresta tropical tipicamente amazônica, num total de 142,8 mil km² de superfície. As principais atividades econômicas da região são as explorações de madeira e de ouro. O governo local planeja prementemente ligar seu território ao do Brasil, com possibilidades via Guiana ou via Guiana Francesa.

Esta, aliás, também não se inclui na Bacia Amazônica mas, assim como o Suriname, é considerada território amazônico devido às similitudes ecológicas, naturais e econômicas com os demais países assim considerados. Não por acaso 91 mil km² do território da Guiana Francesa são considerados parte integrante da Amazônia.

Por derradeiro, é chegada a oportunidade de voltar-se para a parte brasileira da Amazônia. No imaginário mundial, é recorrente pensar na Amazônia como sinônimo de Brasil. Essa associação ocorre, entre outros fatores, porque a maior parte da Bacia Amazônica (67,8%) e das florestas tropicais encontra-se em território brasileiro, ocupando 61% do País. Dentre todos os países amazônicos, o Brasil recebe duplo destaque: por possuir a maior parte da Bacia Amazônica e por controlar a desembocadura desta no oceano Atlântico. Contudo, a rede viária brasileira se assemelha à dos países vizinhos, caracterizando-se por uma modesta e polarizada rede rodoviária e uma imensa extensão navegável - mais de 27.000 km - ainda muito mal aproveitada. Conforme já mencionado, o solo amazônico brasileiro é inadequado para a criação de gado e para o plantio de lavouras, não restando dúvidas de que sua vocação seja realmente florestal, o que torna o manejo ou uso apropriado do solo uma real necessidade.

A Amazônia brasileira é campeã mundial em desmatamento e queimadas, provocados por motivos diversos, dentre eles a ação predatória de pecuaristas, agricultores e madeireiros, nacionais e estrangeiros, que atuam não somente de forma ilegal mas, inclusive, legalmente na região. Em 2004, as lideranças *Ashaninkas* denunciaram a ação de madeireiros peruanos à então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva. Segundo a denúncia, os peruanos estariam invadindo o território Brasileiro e desmatando porções de terras de Kampa do Rio Amônia, no Acre, levando toras de mogno para o Peru. Audaciosos, os madeireiros *construíram inclusive uma estrada circundando a fronteira brasileira para facilitar a extração ilegal das árvores*. Como resultado da invasão e do desmatamento ilegal, rios são continuamente contaminados e o número de espécies caçadas pelos madeireiros declina

paulatinamente.⁶

As árvores são não apenas derrubadas pelas madeireiras mas também vendidas para elas a preços irracionalmente baixos. Na maioria das vezes, quem faz esse comércio são os próprios índios, que vendem uma tora de mogno a R\$ 30, quando a parte nobre do mogno chega a custar até R\$ 3 mil. Para realizar o transporte, eles utilizam as próprias correntes dos rios amazônicos. Como não poderia deixar de ser, os índios argumentam o mesmo que qualquer marginal à sociedade brasileira: que o governo brasileiro não lhes dá a assistência necessária e que, sem alimentação e sem saúde, são obrigados a vender madeira para sobreviver.

O problema vem de longa data e se agrava a cada dia. Segundo dados oficiais, da época do descobrimento do Brasil até 1978 os desmatamentos na Amazônia haviam atingido cerca de 15,3 milhões de hectares. Dez anos depois, a área total de devastação chegava a 37,8 milhões de hectares, ou seja, ocorreu um aumento de mais de 22 milhões de hectares de florestas devastadas - área superior à destruída em toda a história da região até 1978. A destruição não cessou aí, continuou desenfreada mente. Em 1990, a área desmatada já era de quase 41,5 milhões de hectares. Consoante as estatísticas, 2 milhões de hectares de floresta ainda são desmatados por ano no Brasil. *O desmatamento na Amazônia chegou a 26,130 mil quilômetros quadrados entre agosto de 2003 e agosto de 2004, segunda maior taxa desde 1995, quando foi registrado o recorde de 29,050 mil quilômetros quadrados.*^{7 8}

⁶ Ministério do Meio Ambiente em 20/09/2004. Disponível em: <www.amazonia.org.br/noticias>. Acesso em: 29/08/2008 às 10h03min.

⁷ "As análises foram obtidas a partir de análises feitas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). A área é pouco menor que a do Estado de Alagoas. Com isso, 17,3% da cobertura florestal da Amazônia brasileira já foi destruída. Parte do potencial florestal brasileiro corre, portanto o risco de desaparecer antes mesmo de se tornar conhecido. Quase a metade (48,1%) do total desmatado na Amazônia Legal ocorreu no Estado do Mato Grosso, governado pelo maior produtor individual de soja do mundo, Blairo Maggi. Segundo o Greenpeace, dos 12,576 mil quilômetros quadrados desmatados no Estado, apenas 4,176 mil foram feitos de forma legal." Disponível em: <http://www.povosdamazonia.am.gov.br/pdf/amazonia_desmatamento_foi_maior_desde_1995.pdf>. Acesso em: 01/11/2008, às 15h03min.

⁸ Todos os demais dados estatísticos, técnicos e científicos divulgados no subitem **"2.1 Características e Riquezas Regionais"** podem ser conferidos nos seguintes endereços eletrônicos: <www.povosdamazonia.am.gov.br>; <www.amazonia.org.br>; <<http://www.sivam.gov.br/INDEX.HTM>>; <<http://www.otca.org.br/publicacao/portugues.pdf>>; <<http://www.ada.gov.br>>.

2.2 O Tratado de Cooperação Amazônica

Do ponto de vista das relações exteriores, o enfoque dado à Amazônia brasileira modificou-se substancialmente desde a época da formação das fronteiras até o tempo presente. Equivocados estão aqueles que sugerem que a questão da segurança na região não seja mais uma prioridade. O que ocorre é que o enfoque antes negativo e até mesmo conflitual por ela recebido cedeu espaço a um enfoque mais positivo ao final do século XX, onde as discussões giram em torno da cooperação – ao menos é isso o que sugere Pedro Motta Pinto Coelho.⁹ Segundo esse autor, na busca de fórmulas diplomáticas factíveis para a região, os governos das nações amazônicas teriam, nas últimas décadas, demonstrado boa vontade e forte confiança recíproca. Nesse período, ocorreu um inegável aumento do diálogo político e econômico, e mesmo cultural, entre os países amazônicos. No entanto, a demonstração dessas vontades freqüentemente esbarra em dificuldades encontradas nas condições de execução. Para que tais fórmulas encontrem condições de realização seria necessário identificar as tensões, equacioná-las e, na medida do possível, distribuí-las em módulos operacionais. De qualquer modo, a existência de uma garantia de bons relacionamentos parece possível, em uma modalidade até mesmo mais sólida, baseando-se no modelo da cooperação ao invés do conflito.

Os últimos anos da década de 1970 foram testemunhas de importantes mudanças no relacionamento entre as nações amazônicas, possivelmente em reflexo às mudanças de valores vinculadas a um movimento sul-americano rumo à democracia.

Nesta época tornou-se evidente o aumento dos encontros diplomáticos antes tão raros no contexto amazônico. Inicialmente de forma bilateral, a aproximação entre os países fortaleceu-se e adquiriu caráter multilateral, alcançando seu auge em 03 de julho de 1978, com a celebração do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da Amazônia.

Foram signatários do Tratado o Brasil, Equador, Peru, Suriname, a Bolívia, Colômbia, Guiana e Venezuela, ficando de fora a Guiana Francesa. À época, os países-membros assumiram o compromisso comum com a preservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais da Amazônia.

Desventuradamente, as metas de cooperação traçadas tiveram sua progressão

⁹ COELHO, Pedro Motta Pinto. *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília, DF: FUNAG/IPRI, 1992. p. 137.

comprometida por fatores como a recessão latino-americana da década de 1980, os anos de continuada dificuldade econômica pelos quais passaram os países da América Latina e a crise da dívida externa brasileira.

Em vigor a partir de 1980, o TCA pode ser visto como um marco do sucesso da cooperação e das boas relações entre os países da região amazônica. Nele estão firmados os princípios básicos para a cooperação regional, como a concepção de que para se alcançar o integral desenvolvimento dos respectivos territórios amazônicos é necessário manter o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente; ou, a idéia de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico quanto a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado. Na análise desses dois princípios fica evidente a contradição entre as prerrogativas da soberania nacional e as diretrizes internacionais acordadas. No entanto o TCA tem a extraordinária capacidade de não apenas prever essa tensão, mas também de tentar equacioná-la, por meio da recomendação de que sua estrutura seja considerada como sendo um acordo-quadro flexível, capaz assim de nortear matrizes coerentes para o desenvolvimento da cooperação regional. Segundo observou o embaixador Rubens Ricupero, o TCA seria regido por cinco princípios gerais:

a) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia (o Tratado não é aberto a adesões); b) a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais; c) a cooperação regional como meio de facilitar a realização dos dois objetivos anteriores; d) o equilíbrio e a harmonia entre a proteção ecológica e o desenvolvimento econômico; e) a absoluta igualdade entre as partes. (*apud* COELHO, 1992, p. 116.)

Dessa forma o TCA parece driblar o embate entre soberania e determinação supra-estatal, não encarando diretamente o problema, mas sugerindo uma saída tangencial. Mas o que Pedro M. P. COELHO considera mais significativo a respeito do TCA é sua ênfase nos assuntos indígenas e, sobretudo, no tema do meio ambiente. Embora algumas vezes venha a exaltar por demais uma importância com a qual o TCA de fato não conte, Pedro M. P. COELHO é engenhoso ao sugerir o Tratado como um marco genérico, que lança as condições para uma aplicação específica dos conceitos contemporâneos de cooperação em áreas fronteiriças. Seria uma espécie de ponte para um novo paradigma no qual as regiões fronteiriças passam a receber um maior influxo valorativo.

Em 1995, os oito signatários decidiram criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para fortalecer e implementar os objetivos do Tratado. A emenda ao TCA foi aprovada três anos depois e a Secretaria Permanente se estabeleceu em

Brasília em dezembro de 2002. O embaixador do Brasil, Luiz Filipe de Macedo Soares, pronunciou-se sobre a OTCA:

A OTCA é uma aspiração do Brasil que foi realizada há quase dois anos, o que deu ao TCA condições de concretizar as diretrizes dos Estados-membros. Nesse sentido, o Brasil considera que é um instrumento importantíssimo para realmente promover a cooperação entre os países que são proprietários de toda a região amazônica. A próxima reunião de chanceleres - a primeira que se realiza na vigência do funcionamento da OTCA - vai ter uma importância muito grande para dar orientação política à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.¹⁰

O Plano Estratégico 2004-2012 da OTCA orientará as ações da Secretaria Permanente na formulação, execução e acompanhamento de projetos, programas e iniciativas de alcance regional. O documento está articulado em quatro eixos: conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis; gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico; integração e competitividade regional e fortalecimento institucional. Possui ainda seis áreas de ação prioritárias, sendo: 1) Água; 2) Florestas, Solos e Áreas Naturais Protegidas; 3) Diversidade Biológica, Biotecnologias e Biocomércio; 4) Ordenamento Territorial, Assentamentos Humanos e Assuntos Indígenas; 5) Infra-estrutura Social: Saúde e Educação; 6) Infra-estrutura de Transporte, Energia e Comunicações.

A OTCA fundamenta-se na premissa de que, por possuir um dos mais ricos patrimônios naturais do Planeta, a Amazônia é estratégica para impulsionar o futuro desenvolvimento de seus países-membros e da região amazônica como um todo, pretendendo não só preservar mas igualmente promover tal patrimônio, em consonância com os princípios de desenvolvimento sustentável.

2.3 Amazônia: Ocupação e Conflitos

Os primeiros registros de ocupação da Amazônia brasileira remontam ao Tratado de Tordesilhas. O Tratado reduzia o território do Brasil a talvez menos da metade do que é hoje. Já os limites costeiros do País eram praticamente iguais aos atuais. Era nessa faixa costeira que se concentrava a população nata, local também escolhido pelos portugueses como base de suas expedições rumo ao sertão. Anos mais tarde, o domínio legal sobre essas

¹⁰ Disponível em: <<http://www.otca.org.br/publicacao/portugues.pdf>>. Acesso em: 01/11/2008 às 17h51min.

terras fora conquistado pelos lusitanos.

O Tratado de Tordesilhas teve papel essencial na divisão da Floresta Amazônica, com conseqüências que perduram até o século presente e se estenderão pela posterioridade. Tendo em mente que à época não se tinha conhecimento prévio do terreno, já que este era "recém-descoberto", os responsáveis pelo Tratado seccionaram geopoliticamente as duas principais vias de acesso ao continente: a foz do rio Prata e a embocadura do Amazonas. A primeira ficou em total poder dos espanhóis, que oportunamente se expandiram ao longo de toda a região. A segunda foi entregue aos portugueses, que seguiram os afluentes do braço sul do rio, coincidentemente mais propício à navegação, e apossaram-se da maior parte da Planície Amazônica. Desta forma, a América portuguesa construiu uma frente mais compacta e unificada em relação à porção espanhola do continente, tornando-se mais favorável à penetração profunda no terreno. As fronteiras políticas entre as porções portuguesa e espanhola do continente sul-americano só viriam a ser estabelecidas no século XVIII, por meio dos tratados de Utrecht, em 1713, e de Madrid, em 1750. Devido à maior elevação de seu relevo e à oposição espanhola enfrentada no sul do País, o Brasil afunilou-se no Prata, o que veio a conferir-lhe maior sucesso na ocupação e exploração da Amazônia. Ao tempo da Independência, em 1822, as demarcações geográficas e históricas já conferiam ao Brasil uma forma geopolítica bastante semelhante à atual. De lá para cá, o Brasil apenas veio a incorporar o território do Acre à Amazônia, em 1903, embora tenha perdido a província Cisplatina em 1828, o que eliminou completamente a presença portuguesa na foz do Prata. Já na foz do Amazonas o triunfo geopolítico foi pleno, vendo-se totalmente eliminadas as pretensões francesas sobre a margem norte da embocadura do rio.

A Amazônia não possui apenas fronteiras externas. Constitui, sob certos aspectos, uma fronteira interna, para o Brasil e para o mundo. É, por exemplo, uma fronteira de recursos, com espaços inexplorados pelo homem, sendo um dos últimos grandes espaços não-apropriados do globo. Apenas do ponto de vista nacional, mais da metade do território brasileiro não está ainda economicamente incorporado ao sistema espacial. Em uma área que ocupa mais de 60% da superfície pátria, residem apenas 12% de sua população, num total de 16,5 milhões de habitantes, o que corresponde à ínfima densidade demográfica de 3,2 habitantes/km². Seja do ponto de vista da agricultura, da pecuária, da extração mineral, da biodiversidade ou da ocupação populacional, grande parte do território amazônico constitui espaço ainda a ser desbravado.

Durante décadas, foram implantados planos governamentais para a ocupação do espaço amazônico. Planos estes malfadados por falta de planejamento adequado e/ou devido à

uma má execução. A implementação de centros na periferia amazônica por parte do governo não implica necessariamente em desenvolvimento global da região. Para Bertha Becker (1982) torna-se cada vez mais evidente a persistência dos desequilíbrios sociais. A autora assevera que, embora a Amazônia brasileira tenha de fato passado a estabelecer fluxos com o centro nacional - a região Sudeste, o desenvolvimento não chega à periferia. Em verdade, a dependência continua e mesmo se reforça, pois, se de um lado a dependência externa diminui, de outro aumenta a dependência interna com relação ao sudeste, conservando a região em um estado de periferia. A escritora aponta dois elementos necessários a um desenvolvimento racional para a Amazônia, geopoliticamente falando. Inicialmente, uma exploração de caráter conservacionista, que mantenha o equilíbrio ecológico. Segundo, um crescimento auto-sustentado, que implica em povoamento permanente e real integração à economia nacional.

Os atuais conflitos existentes na região amazônica devem-se essencialmente à forma como se dá a ocupação local, sendo exemplos os conflitos étnicos e fundiários. Os conflitos étnicos ocorrem quando territórios tradicionalmente indígenas encontram-se de alguma forma ameaçados. Territórios estes que tanto podem já estar demarcados, reconhecidos legalmente, como em processo de demarcação, o qual pode demorar anos. A ameaça que se coloca é geralmente alguma forma de ocupação econômica, como garimpo, madeiras, etc., que invadem os territórios indígenas já demarcados ou não. Mas às vezes são as próprias modalidades de demarcação exercidas pelo governo que atuam contra os interesses indígenas. A demarcação, além de não raro levar um tempo imenso, às vezes não se conclui de modo favorável para os habitantes tradicionais. E, quando os favorece, muitas vezes não é efetivamente respeitada. Outra dificuldade que se apresenta é a antipatia de muitos militares com a presença de povos indígenas na Amazônia e, principalmente, com a idéia de deixar para eles a responsabilidade sobre esse território, uma vez que receiam abrir mão de suas prerrogativas sobre as fronteiras nacionais.

O conflito fundiário se apresenta igualmente recorrente na Amazônia brasileira. Recorrendo-se mais uma vez a Bertha Becker, a principal característica da Amazônia enquanto fronteira de recursos, principalmente agrícola, é a forma de ocupação depredatória do solo.¹¹ Proprietários de terras, grileiros, posseiros, arrendadores e arrendatários são os primeiros a aparecerem para ocupar o terreno, antes mesmo da construção das estradas ou ao tempo desta. A ocupação ocorre de uma forma que impossibilita aos trabalhadores e imigrantes que passam a ocupar o local a posse do solo e o acesso aos meios de produção. A propriedade privada da terra garante forte mobilidade social da população, abrindo novas

fronteiras com mão-de-obra mais barata e terra mais produtiva. A mão-de-obra se desloca conforme ordena o capital, à busca de emprego e de uma sonhada estabilidade. Assim opera o duplo mecanismo de monopólio privado da terra e mobilidade da força de trabalho. Para Becker, tal mecanismo seria uma estratégia estatal com vistas a manter o latifúndio exportador de recursos, com base nas décadas de 1960 e 1970, através de projetos de integração nacional como a Polamazônia.¹²

Uma terceira espécie conflituosa inerente à região amazônica merece especial destaque, vez que é de supra importância para nosso estudo: o conflito ecológico, entre a preservação do meio ambiente e a exploração dos recursos naturais.

Até a década de 1970 os estudos da região tinham seu foco voltado para os conflitos sociais, quadro que muito se modificou a partir da década de 1990, quando os impactos ambientais saíram de seu papel secundário para tomar a frente das negociações entre os atores amazônicos. Neste espaço de tempo, as políticas brasileiras somente contribuíram para agravar a situação de desmatamento e degradação do ambiente, através de medidas como incentivos fiscais e garantia de preços com cessão de subsídios a agropecuaristas para investimentos na região amazônica; assentamentos, colonização e regularização fundiária; regulação do setor mineral; política fiscal e econômica; programas de desenvolvimento e infra-estrutura regionais, com a construção de indústrias, hidrelétricas, rodovias e mineração financiadas por recursos públicos. (KOHLHEPP in PAUL; SANTOS, 1995).

A postura do Brasil era considerada internacionalmente como grande colaboradora para o agravamento dos problemas ambientais do globo, em meio a uma política de meio ambiente pouco expressiva. O País participou da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, promovida pela ONU em 1972 na cidade de Estocolmo. Em meio ao propósito das nações ricas e industrializadas de fazer um alerta global sobre a gravidade da degradação ambiental provocada pelo processo de desenvolvimento econômico e a progressiva escassez de recursos naturais, o Brasil liderou um grupo de Estados que pregavam a idéia de que o crescimento econômico deveria ser priorizado a qualquer custo. A tese fundamentava-se no pensamento de que, por enfrentarem graves problemas socioeconômicos, as nações subdesenvolvidas e em desenvolvimento não deveriam desviar recursos para a proteção ambiental. Defendiam que na escolha entre os cidadãos e o ambiente

¹¹ BECKER, Bertha K. *Geopolítica da Amazônia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 218.

¹² KOHLHEPP, Gerd. *Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira*. Estud. av. vol.16 no.45, São Paulo, Mai/Ago 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004&script=sci_arttext>. Acessado em 06/11/2008 às 11h24min.

deveriam prevalecer os cidadãos.¹³

Vinte anos depois, o pensamento brasileiro mostrou-se sensivelmente transformado, e foi com a idéia de que a sobrevivência humana deve se sobrepor ao interesse econômico que o Brasil sediou a Eco-92¹⁴, também intitulada Conferência da Terra. Foi nesse contexto que surgiu o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras ou PPG-7, resultado de um consórcio entre o governo brasileiro e o Banco Mundial. O programa teve como seu maior resultado a reconfiguração das forças geopolíticas no território amazônico, chamando a atenção para a importância da educação ambiental e difundindo os princípios, técnicas, alternativas de sistemas produtivos e desfazendo estereótipos técnicos e políticos. A implementação do PPG-7 não foi nada fácil, pois as visões do governo brasileiro e do Banco Mundial quanto aos problemas ambientais foram sempre antagônicas. O governo acreditava que suas políticas estariam bem adequadas às estatísticas de desmatamento amazônico, resultando em um saldo positivo para o ambiente, enquanto o Banco Mundial via nas ações governamentais brasileiras um saldo negativo, dando ênfase aos problemas ambientais gerados pelo desmatamento da Amazônia brasileira.

O conflito ecológico existente no interior da Amazônia finda por provocar, até os nossos dias, um impasse não apenas entre desenvolvimento e preservação, mas também entre o Brasil e o Mundo. Muitos acreditam mesmo não haver um modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, já que tal modelo pressupõe a superação de paradoxos conceituais e políticos, numa coexistência forçada de interesses diversos. Em meio a tantas discussões, pode dar-se como grande ganho o surgimento do econegócio¹⁵, com a premissa de que o meio ambiente, em seus elementos biológicos e vegetais, constitui uma nova fonte de recursos a ser explorado. Avanço fora também a politização da questão ambiental, sua transformação em objeto de barganha do jogo de poder nacional e internacional. Percebe-se portanto que o conflito ecológico não representa um problema exclusivamente interno à Amazônia brasileira, e sim um fator de preocupação internacional, caracterizando-se por uma discussão mais ampla, entre interesses locais, internacionais e privados; entre a lógica de conservação e a lógica liberal; entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento sustentável.

¹³ NOBRE JÚNIOR, E. P.; MENDONÇA, F. A. S.; SILVEIRA NETO, O. S.; XAVIER, Y. M. A. *Direito Ambiental aplicado à indústria do petróleo e gás natural*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 53.

¹⁴ DOMINGUES, José Marcos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 4.

¹⁵ NOBRE JÚNIOR *et al.*, 2005, p. 57.

3 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE

3.1 Reflexos da Era Neoliberal

O tema do desenvolvimento retornou com intensidade jamais vista à agenda política mundial nos últimos anos. Dissipado pelo liberalismo radical entre os anos de 1980 e 2000, a percepção do processo de desenvolvimento adquiriu nova complexidade ao envolver outras preocupações além do crescimento econômico.

Não traz surpresas a afirmação de que a maior parte da literatura defensora das vantagens do livre comércio adota a restrição conceitual de desenvolvimento ao crescimento econômico. Tal sinonímia acompanhou historicamente o conceito de desenvolvimento, vindo a ser reforçada após o Consenso de *Washington*, promovido pelo *Institute of International Economics* em novembro de 1989, mundialmente conhecido como o marco inicial do neoliberalismo. Participaram do evento representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, funcionários do governo americano e economistas latino-americanos envolvidos com as reformas de suas nações.

A política neoliberalista fora criada pelo economista inglês John Williamson, ex-funcionário do Banco Mundial e do FMI. Em contraposição ao keynesianismo¹⁶, prega que o funcionamento da economia deve ser entregue às leis de mercado, pois, segundo seus defensores, a presença estatal na economia inibe o setor privado e freia o desenvolvimento. Inicialmente pensado como um conjunto de políticas a serem impostas pelos Estados Unidos aos países da América Latina, de forma a "solucionar" sua crise econômica, o neoliberalismo acabou se tornando modelo econômico para todo o planeta, ainda que sob protestos de movimentos de esquerda e nacionalistas.

Para os países ao qual foi imposto, o Consenso de *Washington* representa a abdicação da soberania e da autonomia em favor de um poder difuso externo, que compreende as grandes corporações internacionais, os organismos internacionais de controle financeiro e os governos dos entes centrais. As principais características desta política são a abertura da

¹⁶ Ideário formulado pelo economista John Keynes (1883-1946), dominante no período do pós-guerra, a partir de 1945, que defendia um papel determinante e uma presença ativa do Estado na economia como forma de impulsionar o desenvolvimento.

economia por meio da liberalização financeira e comercial e da eliminação de barreiras aos investimentos estrangeiros; redução de subsídios e gastos sociais por parte dos governos; amplas privatizações e desregulamentação do mercado de trabalho para permitir novas formas de contratação que reduzam os custos das empresas. No entanto, a característica mais marcante é, sem dúvidas, a busca desenfreada por lucros. A fome de lucros é implacável e leva à incapacidade de uma verdadeira convivência internacional. Eric Fromm (1974 *apud* ALMEIDA-DINIZ, 1995, p. 128) tece brilhante explanação acerca do tema:

Um dos mais penetrantes diagnósticos da cultura capitalista... Foi feito por um sociólogo, Emile Durkheim, que não foi um radical político nem um radical religioso. Ele declara que na sociedade industrial moderna o indivíduo e o grupo deixaram de funcionar satisfatoriamente; que eles vivem numa condição de "anomia", isto é, uma falta de vida social significativa e estruturada; que o indivíduo segue cada vez mais um movimento desassossegado, um auto-aperfeiçoamento não planejado, um objetivo de vida destituído de critério de valor e no qual a felicidade está sempre no futuro, nunca na realização presente. [Acrescentemos ao texto de Eric Fromm que a filosofia do "planejamento" caracteriza-se por procrastinar metodicamente o bem-estar da sociedade presente]. A ambição humana, tendo por freguês o mundo inteiro, torna-se ilimitada, e o homem se enche de desgosto com a futilidade da busca interminável... A sociedade se torna um "pó desorganizado de indivíduos"... as comunidades industrializadas negligenciam os próprios objetivos pelos quais se torna justificável a aquisição de riqueza, em sua preocupação com os meios pelos quais essa riqueza pode ser adquirida.¹⁷

A característica psicológica fundamental da idade moderna é o exagerado conceito dos direitos, que chega a renegar os deveres, surgindo daí outros dois traços psicológicos: o descontentamento exagerado com o presente e o desejo exagerado pelo novo. Neste sentido, o aclamado autor Dei Malatesta esclarece que "o individualismo desenfreado é uma característica moderna, e não uma característica da humanidade primitiva."¹⁸

Desde a Idade Moderna, com a arrancada da Revolução Industrial e o fortalecimento do capitalismo, o escopo da sociedade passou a ser a busca cega pelo lucro atrelado ao crescimento econômico. A acumulação de riquezas fez-se a finalidade maior tanto do grande empreendedor como do mais pobre trabalhador. Foram dois séculos de exploração sem medidas. Exploração do homem sobre o homem e do homem sobre a natureza. Em nenhum momento anterior da História viu-se tamanha transformação do meio natural pela mão humana. A mão destruidora do homem. Desde o início, o desenvolvimento dos países baseou-se na exploração dos recursos naturais, provocando a degradação das condições ambientais em ritmo e escala que há um momento recente da história da humanidade era

¹⁷ ALMEIDA-DINIZ, Arthur. *Novos Paradigmas em Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

¹⁸ MALATESTA, Nicola Framarino dei. *A Sociedade e o Estado*. Trad. de Lúcia Amélia F. Baz e Maria Sicília

desconhecido, ainda que em parte pela desatenção do homem em relação ao ambiente. Tais fatos acarretaram sérias ameaças à paisagem natural da Terra, advindas tanto de usinas nucleares, do lixo atômico, de dejetos hospitalares e dos resíduos químicos industriais quanto de outras fontes menos evidentes, como os resíduos eletrônicos (produção entre 20 e 50 milhões de toneladas por ano em todo o planeta) e o lixo caseiro (milhões de toneladas/ano).

As ameaças se concretizam na escassez de água potável, hoje sabidamente um dos grandes problemas mundiais do futuro próximo. Resultam igualmente na devastação das florestas, na queda da qualidade do ar, em fortes alterações climáticas (vide as inúmeras catástrofes ambientais sucedidas nos últimos anos), além de demais modificações no ecossistema. Todas estas transformações vêm refletindo na vida do homem, dificultando-a, uma vez que este não mais encontra as condições naturais que lhe possibilitem uma vida saudável. Ainda no ano de 1991, Maurice Frederick Strong (*apud* NOBRE JÚNIOR *et al.*, 2005, p. 52), Secretário Geral da Rio-92, já prevenia:

Do ponto de vista ambiental o planeta chegou quase ao ponto de não retorno. Se fosse uma empresa estaria à beira da falência, pois dilapida seu capital, que são os recursos naturais, como se eles fossem eternos. O poder de autopurificação do meio ambiente está chegando ao limite.

Consoante já afirmado no presente trabalho, por muitos anos os graves problemas socioeconômicos justificaram a indiferença para com a questão ambiental. Com o tempo, os fatos demonstraram que tal postura não passava de retórica demagógica a ser utilizada como salvo-conduto para as agressões à natureza, haja vista que em parte alguma o problema da miséria fora resolvido ou amenizado por meio da destruição do ambiente. Muito pelo contrário, a eliminação da cobertura vegetal, o exaurimento do solo, a poluição das águas e do ar transformam os pobres em miseráveis, subtraindo-lhes até mesmo aquilo que a natureza antes oferecia gratuitamente a todos e que se torna privilégio dos ricos.

Este novo século, todavia, trouxe a implementação dos aspectos sociais e humanos ao conceito de desenvolvimento. Elementos como desenvolvimento econômico (que distingue-se de "crescimento econômico"), redução da pobreza e da discriminação, evolução institucional, desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável foram agregados àquele antigo conceito.

3.2 Livre Iniciativa e Sustentabilidade

Após anos de alertas oriundos de todas as partes, o homem finalmente acordou para a situação do planeta em que vive e percebeu que as agressões ao meio ambiente geraram um panorama em que a tendência era a extinção da espécie. O resultado foi um cenário de pânico generalizado comum à toda a humanidade contemporânea. Como uma das várias conseqüências desta constatação, o crescimento econômico foi repensado e chegou-se a fórmulas alternativas, como o desenvolvimento sustentável, que consiste na conciliação entre preservação ambiental, melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento. Bem definiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento quando conceituou desenvolvimento sustentável como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades". É errôneo pensar que desenvolvimento e meio ambiente excluem-se mutuamente. É necessário integrar a proteção ambiental ao processo de desenvolvimento econômico-social. A política ambiental não se deve erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, propiciando a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem sua base material. Hoje se sabe que a natureza não representa um santuário intocável, pois a verdade é que a sociedade necessita desenvolver-se economicamente, até mesmo com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos homens, haja vista o escandaloso número de miseráveis (sobre)viventes.

Pouco a pouco, o conceito de sustentabilidade alcança consenso na comunidade internacional como sendo um elemento indispensável ao desenvolvimento. Contudo, quando se faz referência aos impactos do comércio, os discursos não são muito animadores. Diversas conseqüências da liberalização comercial afetam negativamente o desenvolvimento sustentável. Uma delas é que a ênfase na eficiência diminui a relevância das externalidades ambientais, da mesma forma que a busca por competitividade esquece os reflexos nefastos para as gerações futuras. Assim como a disputa por mercados incentiva a utilização desordenada dos recursos naturais comuns. Tais impactos negativos ocorrem devido à busca pela maximização do lucro e à produção indiferente aos custos sociais e ambientais, preconizadas pelos promotores do livre comércio. Quando separa os custos e benefícios da exploração ambiental, o comércio internacional torna sua comparação mais difícil e passa então a induzir a produção econômica além de sua escala ótima. É inevitável que os custos ambientais ascendam mais rapidamente que qualquer benefício decorrente do aumento da

produção, fazendo com que esta entre numa fase antieconômica, onde se prolifera o empobrecimento. O maior temor diante de tal situação é da tendência à entropia, que seria a insustentabilidade do planeta em razão do excesso de exploração de seus recursos. O quadro seguinte procura identificar de que forma o comércio internacional está correlacionado com os diversos componentes do desenvolvimento global, à luz da literatura contemporânea:

Desenvolvimento como	Valor Corrente:
a. Crescimento econômico	↑
b. Desenvolvimento econômico	↑ e ?
c. Redução da pobreza	↑, ? e ↓
d. Evolução institucional	↑ e ↔
e. Desenvolvimento social	? e ↔
f. Desenvolvimento sustentável	↓

No quadro apresentado, entenda-se que (↑) demonstra uma correlação positiva, (?) representa as dúvidas existentes sobre esta correlação, (↓) aponta uma correlação negativa e (↔) resulta da não correlação entre o comércio internacional e este fator.¹⁹ De acordo com o quadro esquemático, o viés do desenvolvimento mais prejudicado pelas práticas comerciais é exatamente o desenvolvimento sustentável. Grande parte da atual doutrina acadêmica e científica consente que, mais que a economia e a sociedade, é a natureza quem mais sofre com a exploração comercial, o que conseqüentemente ainda atinge de forma indireta as bases da economia e da sociedade.

Há ainda aqueles que defendam o comércio e que procuram identificar efeitos positivos dos fluxos comerciais, até mesmo com relação à degradação do ambiente. Alegam que os fluxos comerciais permitem maior consciência com relação aos riscos desta degradação. Por outro lado, o comércio internacional permitiria que tecnologias avançadas de controle de danos ambientais possam ser transportadas e difundidas para regiões mais necessitadas e longínquas com maior velocidade. Alguns chegam mesmo a afirmar que o comércio e a proteção ambiental podem evoluir igualmente com soluções imaginativas; como exemplo, o crescimento econômico pode permitir aos governos maiores tributos, que seriam convertidos em recursos para medidas governamentais de proteção ambiental. Infelizmente, não existem demonstrações empíricas que equacione o aumento do fluxo comercial com

¹⁹ BARRAL, Welber. *A influência do comércio internacional no processo de desenvolvimento*. In: BARRAL, W.; PIMENTEL, L. O. (Org.). *Comércio Internacional e Desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 15.

menores impactos ambientais. A tendência é no sentido inverso, colocando em caminhos antagônicos o comércio e a sustentabilidade.

No Brasil, a própria Constituição Federal de 1988 faz previsão da integração da ordem econômica com a ambiental. Certamente, a vontade do Legislador tinha por fim a melhoria da qualidade de vida da população. Em atenção ao *caput* do artigo 170 da Carta, contempla-se a livre iniciativa como um dos princípios gerais da ordem econômica nacional, como se lê: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios". Da mesma forma, o artigo 1º, inciso IV, traz como fundamentos da República Federativa do Brasil os "valores sociais do trabalho e da livre iniciativa". No artigo 5º, XXII, e no 170 está garantida a propriedade privada que, combinada com a liberdade profissional garantida pelo inciso XIII do artigo 5º, fornece as bases de nosso sistema econômico.

Conquanto o nosso modelo estatal prestigie a livre iniciativa, esta não se mostra absoluta, tendo em vista a mesma Constituição destacar igualmente o desenvolvimento sustentável em seu artigo 225. Conclui-se, portanto, que o Legislador previa a coexistência da livre iniciativa com o desenvolvimento sustentável, de modo que este seja um fator limitador daquela. Ambos os institutos possuem no texto constitucional o mesmo fundamento de ser: a garantia da dignidade do ser humano. A todo momento, a vasta Legislação ambiental brasileira, em obediência à Constituição Federal, procura realizar este temperamento da livre iniciativa pela preocupação com o meio ambiente.

3.3 O Desenvolvimento da Região Amazônica

Ao se proceder a uma análise sobre o desenvolvimento da região amazônica, em seus mais diversos aspectos, peca-se por fazê-la sob uma ótica restrita à segunda metade do século XX. A história do desenvolvimento amazônico, no entanto, remonta a um passado longínquo e está intimamente ligada ao desenvolvimento do próprio continente sul-americano. Focando as atenções para a face brasileira da Amazônia, algumas considerações merecem realce.

Em regresso ao século XVIII, foi por meio do Tratado de Utrecht que a Inglaterra cedeu aos portugueses o direito de se expandirem livremente pelo domínio da Amazônia. A

Corte Portuguesa desfez-se, a um só tempo, dos ingleses e dos franceses, seus inimigos potenciais. Entretanto, permanecia a presença distante dos espanhóis na América do Sul. Neste contexto, a expansão pelo território amazônico precisava ser feita em um compasso tanto quanto veloz. E assim sucedeu: de um lado, os Bandeirantes; do outro, as autoridades regentes empenhadas na posse de novas terras.

Nessa quadra, vislumbrava-se uma personalidade sobressalente, que se distinguia por seu empenho em promover a região amazônica e, por conseguinte, o Brasil: fala-se de Sebastião José de Carvalho e Melo, primeiro Marquês de Pombal, "o famoso estadista", "o homem da Amazônia". Pombal não se deteve diante dos obstáculos físicos e políticos que se lhe apresentaram. Perdurou firme em sua meta de desenvolver a Amazônia brasileira; trazendo pessoas de Lisboa para as regiões equatoriais, chegou a fundar nada menos que 23 localidades. Levando dois mil homens por ano para a Amazônia, ele acreditava assim realizar um povoamento gradativo e seguro.

Múltiplas e importantes foram as providências de Pombal em relação ao Brasil: deve-se a ele a emancipação dos índios do Pará e Maranhão em 1755, assim como a emancipação deles em todo o País em 1758; a qualificação do tabaco e o desenvolvimento da navegação comercial; a reorganização do serviço militar no Brasil; a criação da Relação do Rio de Janeiro em 1751; a colonização do Mato Grosso e do Pará; integração do Alto Amazonas no território brasileiro; demarcação de limites; a fundação das Companhias de Comércio do Pará-Maranhão e da de Pernambuco e Paraíba (1755-1759); inúmeras providências quanto à mineração do ouro e diamantes para impedir o descaminho dessas riquezas; o prosseguimento da colonização da Capitania d'El-Rey, mais tarde intitulada Província de São Pedro do Rio Grande, atual estado do Rio Grande do Sul.

Enquanto isso, os espanhóis permaneceram fixados no altiplano andino à procura de ouro, prata e esmeraldas, pois consideravam as regiões florestais das áreas quentes como terras menos valiosas, que somente mais tarde deveriam ser conquistadas. Todavia, esse *mais tarde* foi favorável ao avanço dos portugueses, que souberam aproveitar-se dos rios para dar procedimento a relevantes levantamentos cartográficos. Ao passo que os espanhóis vislumbravam as riquezas minerais da cordilheira dos Andes, fixando-se à terra, os portugueses executavam um audacioso plano de exploração e conquista do solo amazônico.

O Marquês de Pombal foi responsável pela expansão e consolidação do domínio lusitano na bacia amazônica, fosse seguindo os caminhos naturais dos grandes rios, fosse abrindo trilhas terrestres de devassamento. Foi uma política silenciosa e de admirável tenacidade, da qual se tem prova na documentação oficial portuguesa, constante de vários

relatórios e memórias de governadores e autoridades locais, bem como de milhares de documentos do Conselho Ultramarino. Foi também uma política gigantesca, até então comparável apenas à conquista da Sibéria pelos russos durante o tempo dos czares. Por tudo isso, diz-se não haver sido apenas conquista pura e simples, mas verdadeira *integração*.

Soma-se à influência da administração pombalina quanto ao Brasil o grande salto da produção local promovido pelas Companhias de Comércio. A Companhia do Pará e Maranhão introduziu, em poucos anos, duzentos mil escravos africanos; seus produtos cresceram ao ponto que, em 1777, eram insuficientes os fundos e navios da Companhia para transportar os gêneros. A produção do tabaco, do pau-brasil e de diamantes também alcançou sucesso. O mais importante dos serviços prestados pelo Marquês consistiu nos meios energéticos que tomou para por fim ao espírito de insubordinação e desprezo com relação às leis e aos magistrados que vigorava na época. Também aboliu todos os direitos dos donatários de terras, compensando-os de maneira justa, e incentivou o avanço na instrução dos brasileiros, quando estes iam buscar formação educacional e profissional em Coimbra.

Ademais, as Companhias de Comércio e os contratos reais contribuíram decisivamente para a retirada das principais vantagens proporcionadas pelo comércio brasileiro das mãos dos negociantes ingleses. Quando Pombal assumiu o poder, a economia de Portugal e do Brasil estava entregue ao domínio inglês, que concentrava todos os louros da produção. Foi com o propósito de reativar as energias nacionais e fomentar o comércio direto com as praças estrangeiras que Pombal assumiu o posto de Primeiro Ministro, e foi com o mesmo ânimo que permaneceu durante os 27 anos de seu governo.

Teixeira Soares traz em sua obra um "Panegírico do Ilmo. e Exmo. Senhor Sebastião José de Carvalho e Melo, primeiro Marquês de Pombal", produzido em 1772 e republicado em 1815 em Lisboa, de autor desconhecido, que bem traduz o cenário da época:

O comércio é o primeiro objeto do seu cuidado, porque estendendo a vista por todos os Estados da Europa, e nêles profundamente meditando, acha que a principal origem da sua riqueza, da sua prosperidade, é o comércio: que êle é o nervo, o sangue e o sustentáculo das Repúblicas: multidão de exemplos se lhe vem propor aos olhos... ...Olha ao depois para o seu país, e vê nêle um pequeno, e passivo Comércio, menos capaz de enriquecê-lo que de arruiná-lo: vê os seus nacionais traficando uns com os outros dos efeitos que a pêso de ouro compram às nações estrangeiras para quem é todo o lucro, quando para si unicamente recolhem um módico e miserável interêsse: vê o ouro nascendo abundantemente nos vastíssimos domínios da América correr por tantos canais a engrossar os países estrangeiros, deixando a sua origem exaurida, e frustrada a indústria daqueles laboriosos homens, que vencendo tão imensas dificuldades o vão descobrir nas entranhas da terra.²⁰

²⁰ SOARES, Teixeira. *Um grande desafio diplomático no século passado*. Conselho Federal de Cultura, 1971. p. 34.

Note-se que, passados mais de duzentos anos, a semelhança do relato acima com História recente espanta. Em meados do século XX, a realidade do Brasil não se distinguia muito daquela encontrada pelo Marquês de Pombal. Assim como a era pombalina, o período militar marcou uma nova fase de desenvolvimento econômico nacional.

A partir de 1965, o governo brasileiro deslocou o foco do planejamento de desenvolvimento regional para a área relativamente mais isolada do norte do País: a região amazônica. Definiu a nova região de planejamento "Amazônia Legal" e criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), órgão responsável por realizar o planejamento da região, voltado para o crescimento econômico. A "Operação Amazônia", organizada como tirocínio militar, mobilizou fundos públicos e privados. A intenção era mostrar a habilidade do novo sistema político em levar adiante o desenvolvimento como uma potência-líder do "terceiro mundo" por meio de novas estratégias para explorar o seu potencial econômico, mesmo em regiões com condições naturais adversas e sérios problemas logísticos. A grande seca que atingiu o nordeste brasileiro contribuiu para aumentar as tensões sociais, em razão da negligência à urgente e necessária reforma agrária, levando em 1970 a um acordo de estratégia geopolítica que combinava programas econômicos e de exploração da infra-estrutura na Amazônia com um projeto de colonização para o assentamento de nordestinos sem-terra. Via-se na Amazônia uma zona de escape espacial para os conflitos sociais não-solucionados, disponibilizando suas terras como uma "alternativa para a reforma agrária".

As medidas adotadas no desenvolvimento econômico da região amazônica tiveram natureza estatal e também privada. As ações estatais atuaram sobretudo no desenvolvimento da infra-estrutura para a integração da Amazônia, principalmente do transporte rodoviário; projetos selecionados de colonização rural foram implementados; reduziu-se os impostos para corporações, o que atraiu grandes investidores privados aos projetos de desenvolvimento aprovados pelo Estado. A iniciativa privada entrou com investimentos em todos os setores econômicos mediante incentivos fiscais e a redução de taxas tributárias a serem empregadas como capital de investimento, principalmente na criação de gado, indústria e projetos de mineração.

Nos últimos 30 anos, a Amazônia Legal passou por seis fases de programas de desenvolvimento regional com ações estatais e privadas: 1. Integração nacional; 2. Polamazônia; 3. Desenvolvimento rural integrado; 4. Grande Carajás; 5. Estratégias de

desenvolvimento sustentável no âmbito do Programa Piloto; 6. "Avança Brasil".

Entre 1965 e 1974, o *Programa de Integração Nacional* foi implementado com o objetivo de desenvolver forçadamente a infra-estrutura, com base no conceito de planejamento de eixos de desenvolvimento, realizado por construção de numerosas estradas de longa distância, como a Transamazônica e a Perimetral Norte, a Cuiabá-Santarém e também a Cuiabá - Porto Velho - Manaus. As estradas pioneiras serviram de roteiros para a colonização agrária ao longo dos eixos de desenvolvimento, dirigida pelo governo e ligada a amplos processos de migração, e ao planejamento de espaços econômicos na forma dos chamados "corredores de desenvolvimento". Sua realização, no entanto, trouxe sérios impactos ambientais.

Infelizmente, o plano de remover 2,2 milhões de km² de terras de especulação por desapropriação ao longo das estradas principais não foi realizado. Isso certamente teria fortalecido atividades federais e regionais na conservação de vastas extensões de florestas tropicais em décadas posteriores. O número de colonos assentados representou somente pequena parte dos objetivos extremamente otimistas do início. Por causa da baixa fertilidade dos solos de terra firme, com deficiência em nutrientes inorgânicos, o modelo idealista de colonização foi concentrado em subáreas selecionadas.

O fato é que a colonização agrícola, especialmente ao longo da Transamazônica, foi um fracasso, pois as condições ecológicas não foram devidamente compreendidas e, por conseguinte, a sustentabilidade foi avaliada de maneira muito positiva.

Organização, planejamento, levantamento topográfico, informações aos colonos, modelos de uso da terra e facilidades de mercado foram inadequados. Todavia, o slogan do governo, "Há terra para todos na Amazônia", deu impulso à migração de massa para o norte, tendo sido iniciada espontaneamente na segunda metade dos anos 1970.

A partir de meados dos anos 70, o *Programa Polamazônia*, voltado para o crescimento econômico, desviou a atenção para interesses da economia privada. No cume do período do "milagre econômico" brasileiro, a distribuição territorial da periferia amazônica deu-se quase que ilimitadamente. Investidores de capital nacional e internacional foram atraídos por reduções consideráveis de taxas tributárias e também por outros benefícios. Tornou-se vantajoso para bancos, mineradoras, companhias de seguro e empresas estatais de transportes ou de construção de estradas investir na devastação da floresta tropical para introduzir grandes projetos de criação de gado, com subsídios oficiais, realizando a exploração das terras a preços baixos.

Embora a área máxima oficial disponível para as fazendas de gado fosse de 60 mil

hectares, havia fazendas com 140 mil hectares como as da Volkswagen do Brasil, ou a da multinacional Liquigas Group com 566 mil hectares, dentre tantas outras. A pecuária foi a grande responsável pela enorme destruição das florestas tropicais, principalmente nas regiões do sudeste e do leste do estado do Pará e na parte norte do Mato Grosso. Em meados dos anos 1980, os projetos oficiais de fazendas de criação de gado ocupavam quase que 9 milhões de hectares. De um total de 350 mil km² de terra adquiridos pelas fazendas de gado, uma área florestal de cerca de 140 mil km² foi destruída.

A rápida expansão do desmatamento por queimadas promovidos em fazendas de gado causou danos irreparáveis aos ecossistemas, como erosão, encrostamento da superfície, perda de nutrientes por escoamento e distúrbios no balanço de águas. Além disso, a especulação de terra causou sérios problemas e conflitos violentos entre os posseiros e as populações indígenas. Por causa da rápida degradação de pastos, a criação de gado tornou-se atividade econômica sem lucro, fazendo com que as manadas diminuíssem consideravelmente nos anos posteriores. O cancelamento de incentivos fiscais, anos mais tarde, acabou com novas iniciativas de pecuária.

Ademais, a exploração de recursos minerais foi um dos objetivos centrais dos programas de desenvolvimento da Amazônia. Muitas licenças de exploração de jazidas de grande extensão foram cedidas a empresas nacionais e internacionais.

No Programa Polamazônia, o conceito dos pólos de crescimento foi mal interpretado e o resultado não foi a "concentração descentralizada" de desenvolvimento, mas, sim, o aumento das disparidades do desenvolvimento intra-regional e entre as regiões. A periferia tornou-se mais dependente do centro, em nível nacional e internacional.

O fracasso dos projetos de fazendas de gado, que se tornou óbvio no final dos anos 1970, deu grande impulso a novas idéias de colonização agrícola por pequenos agricultores. No início da década de 1980, os *programas de desenvolvimento rural integrados* voltam-se para a satisfação de necessidades básicas. Essa nova fase de apoio ao desenvolvimento rural se iniciou sob a pressão do novo conceito de desenvolvimento integrado criado pelo Banco Mundial, orientado para a pobreza nas áreas rurais de zona pioneira. Seguindo a idéia do desenvolvimento "endógeno", pretendia-se que a população regional participasse dos processos de decisão, o que se concretizou no Programa Polonoroeste em Rondônia e no noroeste de Mato Grosso. Foram mais de 44 mil famílias assentadas em 1985. O incentivo do "desenvolvimento de baixo para cima" foi fortalecido, sendo realizadas inúmeras inovações no planejamento e organização de assentamentos, além de melhorias na produção e marketing de bens agrícolas. A enorme onda espontânea de

imigração foi atraída pela distribuição de terras nos projetos de colonização, que rapidamente se esgotaram. O resultado foi o enorme aumento do número de terras apossadas e assentamentos descontrolados em áreas com capacidade agrícola muito limitada. Vastas áreas florestais foram devastadas e, em muitos casos, assentados foram expulsos por grileiros e por fazendeiros de gado. As deficiências e problemas aumentaram no Programa Polonoroeste, anunciado anteriormente com tanto otimismo. O programa sucessor, o Planaflo, foi implementado alguns anos mais tarde, visando a reorganizar a problemática situação social e ecológica em Rondônia.

Apesar da crise econômica, os grandes projetos dos anos 80 receberam volumosos investimentos estrangeiros, o que muito contribuiu para o rápido crescimento da dívida externa. Entretanto, as informações para a população regional atingida por tais projetos foram insuficientes e tardias. As decisões eram tomadas sem qualquer coordenação com as respectivas autoridades regionais ou locais. Nem mesmo a autoridade executiva encarregada do desenvolvimento regional na Amazônia, a SUDAM, participou das negociações do maior programa de desenvolvimento regional — o "*Grande Carajás*" ²¹, cujo objetivo foi estabelecer uma série de projetos de infra-estrutura, mineração e indústria na base da mais importante jazida de minerais na serra dos Carajás, especialmente o minério de ferro, cobrindo uma área de quase 900 mil km² ao leste da Amazônia, nos estados do Pará e do Maranhão. O programa contribuiu para a sobreposição de novas estruturas espaciais e um novo surto de devastação das florestas, associada à produção de carvão vegetal, fazendo aumentar as disparidades socioeconômicas intra-regionais e a desintegração regional. Numerosos conflitos de interesses, falta de respeito pelos limites das reservas indígenas, insegurança com respeito a direitos legais e a continuada escalada da competição pelo uso da terra levaram a uma situação na qual a coexistência dos grupos sociais e seus objetivos econômicos ressaltaram a falha de objetivos comuns de desenvolvimento para a região Amazônica. O preço alto do crescimento econômico, juntamente com os mega-projetos, foi pago com a destruição da floresta tropical e a degradação ecológica e social. ²²

Após a desordem social e ecológica que prevaleceu por três décadas na região amazônica, surgiram novas estratégias de desenvolvimento para um conceito sadio do ponto

²¹ KOHLHEPP, G. *Problemas do Planejamento Regional e do Desenvolvimento Regional na Área do Programa Grande Carajás no Leste da Amazônia*. In: Kohlhepp, G. e A. Schrader (Eds.). *Homem e natureza na Amazônia*. Tübingen: Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerika-Forschung (Contribuições Tübingenses para a Pesquisa Geográfica da América Latina), 1987. p. 313-345.

²² KOHLHEPP, G. *Impactos Regionais de 'Grandes Projetos' e as Possibilidades de Reorganização do Espaço na Periferia Amazônica*. In: Aragon, L.E. (ed.). *A desordem ecológica na Amazônia*. Série Cooperação Amazônica. Belém: UNAMAZ, UFPAM, 1991. p. 253-269.

de vista ambiental e social, representando uma das diretrizes básicas da nova política regional para a Amazônia anunciada pelo recém-criado Ministério do Meio Ambiente.

Em julho de 1990, a cúpula dos países do G-7 (composta por Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Itália, Japão, França e Canadá) reuniu-se na cidade de Houston motivada por uma preocupação internacional com a destruição das florestas tropicais. A reunião resultou na criação do *Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras* (PPG-7), por iniciativa alemã, com apoio do governo brasileiro, que receberia apoio financeiro do G-7 para reorganizar seus modelos de desenvolvimento regional para a Amazônia. O Programa Piloto foi aprovado às vésperas da ECO 92, ocorrida no Rio de Janeiro, e sua coordenação ficou a cargo do Banco Mundial. Os membros do G-7 doaram cerca de US\$ 290 milhões, dos quais 45% foram cedidos pela Alemanha, além de prestarem assistência técnica; criou-se um *Rain Forest Trust Fund* de US\$ 60 milhões, sob a administração do Banco Mundial.

O escopo do Programa Piloto era desenvolver projetos que viessem a contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais e para uma substancial redução da taxa de desflorestamento. Segundo o Banco Mundial, dever-se-ia maximizar os benefícios ambientais das florestas de uma maneira que fossem consistentes com os objetivos de crescimento do Brasil. Neste sentido, seria possível oferecer-se um modelo de cooperação entre os países nas questões ambientais globais, numa tentativa de provar a possível harmonização de objetivos econômicos e ecológicos nas florestas tropicais. Assim, o programa poderia auxiliar na preservação da biodiversidade e dos incontáveis recursos genéticos, além da redução das emissões de CO₂ no Brasil, uma vez que diminuiria a taxa de desmatamento.

Consoante Bertha Becker, o Programa Piloto representou uma experiência bastante complexa e, ao mesmo tempo, *estimulante*²³, uma vez que serviu de exemplo ao processo de aprendizagem do manejo dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável no nível dos atores internacionais, nacionais, regionais e locais, figurando como exceção aos demais programas de desenvolvimento realizados no Brasil, que foram unâimes em acelerar a destruição das florestas tropicais, chegando a devastar 14% da área florestal da Amazônia. O programa encorajou as parcerias público-privado, a criação e consolidação de diversas ONGs e também a participação da população local nas decisões sobre estratégias de uso e gestão de recursos. Para Kohlhepp, o Programa Piloto foi o mais bem-sucedido programa de

²³ BECKER, B.K. Construindo a Política Brasileira de Meio Ambiente para a Amazônia: Atores, Estratégias e Práticas. In Kohlhepp, G. (coord.). Brasil: modernização e globalização. Frankfurt am Main, Madrid: Bibliotheca Ibero-Americana, 2001. p. 197-207.

cooperação ambiental internacional realizado até o presente no âmbito da Amazônia, a despeito de tantas deficiências e obstáculos conceituais, organizacionais e de implementação.

24

Já na virada do milênio, surgiu mais um programa do governo brasileiro focado no planejamento da infra-estrutura e no desenvolvimento econômico: o mega-programa *Avança Brasil*. Também chamado de grande experimento de políticas públicas brasileiro, o *Avança Brasil* já surgiu repetindo alguns erros do passado, tal como a forte centralização do processo de decisão na esfera governamental e completa ausência de análise dos aspectos ambientais relacionados. O governo federal brasileiro disponibilizava de um orçamento de *40 bilhões de dólares* para investimentos em projetos de infra-estrutura na Amazônia até o ano de 2008. Os principais objetivos do mega-programa eram promover a melhoria da malha rodoviária e estimular o crescimento do setor agroindustrial através da construção de hidroelétricas, hidrovias, portos e um gasoduto, com vistas a tornar acessível a maior parte da região para a instalação do capital produtivo. Entretanto, mais uma vez os impactos ambientais não foram excluídos do plano de desenvolvimento. Exemplo é a urbanização de estradas, que viabiliza o acesso a áreas até então resguardadas da ocupação desordenada e da degradação ambiental. Além disso, a relação entre pavimentação de estradas e desmatamento segue o mesmo padrão do passado.

Recentemente, em 2007, foi lançado o *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), um amplo conjunto de projetos e ações de investimentos na infra-estrutura pública, vislumbrando-se aumentar também os investimentos privados. A expectativa é que seja alcançado um investimento avaliado em *R\$ 503,9 bilhões* entre 2007 e 2010, entre investimentos públicos diretos, investimentos das estatais, financiamentos dos bancos oficiais e investimentos privados. Segundo os críticos especializados, o programa não ataca os principais empecilhos ao crescimento, quais sejam a alta carga tributária, péssima estrutura dos gastos públicos e a burocracia exacerbada. Analisando-se os gastos por regiões, a região Norte (R\$ 50,9 bilhões) e a Centro-Oeste (R\$ 24,1 bilhões) receberão juntas menos que a região Nordeste (R\$ 80,4 bilhões). O Sudeste, previsivelmente, concentrará os maiores investimentos: serão R\$ 180,5 bilhões, o que corresponde a 3,5 vezes o valor aplicado na região Norte.

Diante desta realidade, soma-se o fato de que os projetos que participam do PAC

²⁴ KOHLHEPP, G. Estratégias da Política Ambiental e Regional para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil. O Programa Piloto Internacional e seus Atores em Direção ao Desenvolvimento Sustentável?. In: Kohlhepp, G. (coord.), op. cit., p. 209-234.

em relação à Amazônia são, de fato, projetos que já estavam programados. Na verdade, projetos que estão atrasados com relação ao tempo de execução. Estão inclusos projetos de transportes, como as BR-319, 163, 230, 156 e BR-364, no trecho do Acre, que se arrastam por problemas de meio ambiente ou de verbas; como o gasoduto Urucu/Porto Velho; as polêmicas usinas de Belo Monte, no Pará, Santo Antônio e Jirau em Rondônia, que já integravam a comissão de frente das políticas governamentais para infra-estrutura, agora também estão entre as prioridades do PAC. Previsões para o licenciamento das três usinas já foram revistas diversas vezes, em função de falhas nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e disputas judiciais protagonizadas pelo Ministério Público. Apesar da resistência encampada sobretudo por organizações socioambientais, os projetos permanecem nos planos do PAC. Outros empreendimentos de geração de energia do centro-oeste, previstos no mesmo plano, estão igualmente condicionados à linha de transmissão correspondente ao projeto rio Madeira.

Cabe aqui mencionar importante iniciativa a ser tomada por ocasião do PAC, qual seja a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal do Brasil, que estabelece a responsabilidade de todas as unidades da federação para com a preservação do patrimônio ambiental. Na prática, os Estados, Municípios e a União não sabem ao certo de quem é a competência para autorizar cada tipo de projeto. Apontado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva como um dos "entraves" ao avanço dos projetos de desenvolvimento e como colaborador para a morosidade dos licenciamentos²⁵, o Ministério Público tem intervindo em cerca de 90% dos processos para licença ambiental, com base na contestação da legitimidade do órgão licenciador. O Ministério do Meio Ambiente pronunciou-se no sentido de que o critério fundamental para os licenciamentos seja a extensão dos impactos de cada empreendimento, ao mesmo tempo em que se deve aumentar a participação de Estados e Municípios no processo, de forma a acelerar a implementação de projetos cujo impacto ambiental é localizado.

Pode-se divisar que, em termos de Amazônia, o PAC resume-se a uma reafirmação das prioridades do governo federal para a Amazônia. Havendo determinação para implantá-lo, os resultados podem ser bastante positivos. Todavia, segundo especialistas que acompanham o panorama amazônico, o Programa de Aceleração do Crescimento ainda não

²⁵ Em discurso realizado durante a inauguração de uma usina de biodiesel associado ao álcool em Barra do Bugres (MT), em 21/11/2006, o Presidente Lula declarou que a legislação ambiental brasileira seria um entrave ao desenvolvimento econômico do país, e que "as questões dos índios, quilombolas, ambientalistas e Ministério Público" são entraves que impedem que sejam feitos investimentos no país, sobretudo na área de energia. Disponível na página da Folha de São Paulo na internet: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u87068.shtml>>. Acesso em: 12/11/2008, às 10h40min.

trouxe nenhum subsídio, nada que se permita dizer que a Amazônia realmente recebeu a atenção devida.²⁶

Em análise ao caminho percorrido pelas autoridades governamentais ao longo dos últimos 30 anos, marcado pelo efeito limitado das medidas para o zoneamento ecológico e econômico, para o fortalecimento das instituições e para o fomento do uso sustentável, conclui-se que medidas adicionais necessitam ser implementadas, como o fortalecimento de grupos sociais menos privilegiados e a garantia de sua participação nos processos de decisão, assim como o fortalecimento do Estado de Direito e da educação ambiental, imprescindível para uma concreta prevenção de conflitos, e ainda importante colaborador para a solução dos mesmos.

3.4 O Posicionamento do Atual Governo

No primeiro ano de governo do Presidente Luiz Inácio, a então ministra do Meio Ambiente Marina Silva declarou que antes mesmo de assumirem o governo - ela, o Ministério do Meio Ambiente e o Presidente Lula - já tinham ciência do "megaproblema" que enfrentariam: *equacionar o destino da Amazônia dentro de um projeto maior de desenvolvimento, levando em conta todos os significados que a região tem, desde o simbólico até seus diferentes potenciais de crescimento socioeconômico sustentável.*

A Ministra frisou que *a transversalidade das ações de governo, o controle social, a orientação para o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente* seriam as ferramentas para que a sustentabilidade socioambiental fosse incorporada às políticas de governo e que o desenvolvimento fosse um fato, inclusive econômico. Demonstrou amplo conhecimento da realidade de destruição ambiental, assumindo, inclusive, a ineficácia dos projetos de desenvolvimento anteriores, tanto para a natureza como para a população.

Diante dos dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), relativos ao desflorestamento, e pela ONU, sobre o Desenvolvimento Humano (especialmente ao longo do chamado *Arco do Desmatamento - PA, MT, RO*, confirmou-se

²⁶ PERSIVO, Silvio. *O PAC e a Amazônia*. Conselho Federal de Economia (COFECON). Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=601>. Acesso em: 12/11/2008, à 01h55min.

que o modelo de expansão da fronteira agropecuária concentra riquezas, deixando um rastro de devastação e pauperização que precisava ser interrompido), o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e os governadores da região lançaram o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia; em seguida, o Presidente da República instituiu Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, que teria trinta dias para propor medidas aptas a reduzir os índices de desmatamento na Amazônia Legal, ao longo dos três anos e meio seguintes de governo.

Segundo Marina Silva, entre os instrumentos previstos estariam o ordenamento fundiário nos municípios do Arco do Desmatamento; incentivos fiscais e creditícios para atividades sustentáveis; procedimentos para evitar o impacto ambiental das obras de infraestrutura; incorporação ao processo produtivo das áreas já desmatadas e abandonadas, gerando emprego e renda; e atuação coordenada dos órgãos federais na região. Finalizando suas previsões, a Ministra conclui:

Em síntese, a forte presença do Estado na frente de expansão, o aumento de produtividade nas áreas já abertas, a redefinição sobre o financiamento (Sudam, FNO, FCO), a ação inteligente e coordenada de fiscalização, o fortalecimento das práticas sustentáveis e o diálogo permanente com os atores locais, vão permitir um novo impulso ao desenvolvimento regional sustentável da Amazônia, coerente com o que a sociedade brasileira espera.²⁷

Passados três anos, Celso Amorim, Sérgio Machado Rezende e Marina Silva, Ministros das Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente, respectivamente, publicaram artigo em conjunto, cujo título exprime bem o sentimento impulsor deste trabalho: "A Amazônia não está à venda".

Os ministros classificam como "ignorantes" e "desconhecedoras da realidade da floresta amazônica" as propostas advindas de Estados estrangeiros dispostas a solucionar a problemática do desmatamento e seu reflexo nos fenômenos climáticos da Terra. Afirmam que o governo está ciente do interesse de pessoas, entidades e até mesmo governos forasteiros com relação à região amazônica, já existindo iniciativas no exterior com o objetivo de adquirir terras na Amazônia para fins de conservação ambiental. Na mesma ocasião, os doutos ministros atentam para outro dado relevante:

A mudança do clima é [...] um processo cumulativo, resultado da concentração progressiva de gases de efeito estufa na atmosfera nos últimos 150 anos. Assim, focar a atenção especialmente nas atuais emissões é errado e injusto. Alguns dos atuais emissores -sobretudo os países emergentes- têm pouca ou nenhuma

²⁷ *Amazônia: desenvolvimento e sustentabilidade*. Diário de Cuiabá em 04/08/2003. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/opinioao/artigo_detail.cfm?id=77145>. Acesso em 10/11/2008, às 23h33min.

responsabilidade pelo aquecimento global, cujos efeitos começamos a sentir. A causa principal da mudança do clima é conhecida: pelo menos 80% do problema tem origem na queima de combustíveis fósseis -especialmente carvão e petróleo- a partir de meados do século 19. Apenas pequena parcela resulta das mudanças no uso da terra, incluindo o desmatamento.

Salienta-se ainda que o desmatamento atual em escala global é, sim, preocupante sob diversos aspectos, mas que o foco do combate às transformações climáticas deve ser *a alteração da matriz energética e o uso mais intensivo de energias limpas*. Consta do Protocolo de Kyoto, assinado pela maior parte dos Estados de todo o mundo, que aqueles que causaram o problema, as nações industrializadas, são responsáveis por metas mandatórias de reduções e devem ser os primeiros a agir.

Frente à sua contribuição relativamente pequena para o problema global, o Brasil não possui metas mandatórias de redução, no entanto, está fazendo a sua parte. O País é dono de uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo; seus programas de biocombustível são exemplo para outros países, contribuindo, dessa forma, para o desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira e para a redução global das emissões de gases de efeito estufa.

Mais, o governo brasileiro está implementando uma política integrada de combate ao desmatamento. Trata-se de uma iniciativa a longo prazo de ação multissetorial, voltada para a valorização da floresta viva, e de apoio ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades que dela dependem. Os resultados na redução das taxas de desmatamento foram significativos: 31% entre os anos de 2004-2005, 25% entre 2005-2006, somados a 20% entre 2006-2007, e, conforme os dados técnicos divulgados, devem evoluir positiva e permanentemente.

Como conclusão ao evidenciado no referido artigo, asseveram com firmeza e convicção os renomados ministros:

A sociedade brasileira não aceita mais os padrões insustentáveis de desenvolvimento que levaram, em todo o mundo, a perdas ambientais irreparáveis. [...] Aqueles indivíduos bem-intencionados que, com razão, se preocupam com o clima do planeta deveriam dedicar-se a influenciar seus próprios governos no sentido da mudança de padrões insustentáveis de produção e consumo e da utilização de energias renováveis. Nessa área, o Brasil tem muito a oferecer em conhecimento e tecnologia. Da Amazônia nós estamos cuidando de acordo com modelos de desenvolvimento baseados em princípios de sustentabilidade definidos pela sociedade brasileira. A Amazônia é um patrimônio do povo brasileiro, e não está à venda. (Grifou-se).²⁸

²⁸ A Amazônia não está à venda. Jornal Folha de S. Paulo em 17/10/2006. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=431&Itemid=397>. Acesso em: 12/11/2008 às 14h38min.

Conquanto o manejo sustentável de florestas seja um campo propício à cooperação entre todos os países do mundo, o Brasil está aberto a essa cooperação desde que estritamente respeitadas as suas Leis e a sua Soberania.

3.5 O Interesse Internacional na Amazônia Brasileira

Consta do início deste trabalho breve abordagem sobre as inúmeras riquezas pertinentes à Floresta Amazônica. De início, relembre-se que a extensão da Amazônia Legal - ou seja, tão somente da porção brasileira da floresta, é a mesma que a de 32 países da Europa Ocidental, ou ainda, a área da França multiplicada por sete. Este dado isoladamente já oferece uma idéia superficial da dimensão do "problema".

A imensidão do território amazônico oferece recursos naturais de todos os gêneros. Além das muitas matérias-primas utilizáveis pela agroindústria, a Amazônia possui comprovada vocação mineral. Enganam-se os que acreditam que todo o ouro da floresta amazônica fora explorado no passado, chegando à sua extinção. Já no ano de 1986 calculou-se que se poderiam extrair, de depósitos secundários, mais de 15 mil toneladas de ouro puro, que na época valiam 200 bilhões de dólares e equivaliam a 32% das reservas medidas do planeta - razão pela qual, no início do governo Collor, os japoneses propuseram a troca da dívida externa brasileira pelo ouro da Amazônia. Nos derradeiros anos, foram localizados cinturões de rochas verdes nos quatro cantos da região, seqüências estas que fornecem pistas seguras sobre a presença de ouro nas rochas mais antigas do continente sul-americano ao longo de 2 milhões de km², formadas por mais de 200 chaminés vulcânicas. Recentemente, começaram a aparecer os depósitos primários do metal, localizados pela empresa Vale do Rio Doce na província mineral de Carajás, que, por sinal, ocupa uma área cortada por seqüências de "cinturões de rochas verdes". Há pouco, a *Anglo American*, mineradora sul-africana, encontrou grande depósito primário no Amapá, nas vizinhanças da Serra do Navio, onde o Grupo Antunes, testa-de-ferro de empresas norte-americanas e japonesas, esgotou uma grande jazida de manganês que, no futuro, poderá fazer falta ao Brasil. Foi descoberto ainda o maior depósito primário de cassiterita do País, acompanhado de ouro, nióbio, tântalo, zircônio, ítrio e criolita, flúor usado como fundente na eletrólise do alumínio.

Somam em mais de 200 as "chaminés" vulcânicas dos escudos amazônicos.

Destas, somente três foram submetidas a pesquisas científicas. Uma delas, no Amazonas, é o maior depósito de nióbio do mundo, e ainda com óxidos e carbonatos de ferro, manganês, titânio, apatita, barita, fluorita, wolframita e minerais radioativos. Outras duas "chaminés", situadas no Pará, guardam mais de 2 bilhões de toneladas de anatásio, minério de titânio. Somadas essas reservas com as localizadas em Tapira (MG) e Catalão (GO), que totalizam 1 bilhão de toneladas, o Brasil desponta na liderança dos detentores de reservas de titânio do mundo. Ademais, os escudos da Amazônia encerram a quarta maior reserva de cassiterita do planeta, a quinta de minério de ferro, além de quantidades apreciáveis de chumbo, cobre, cromo, diamante, lítio, manganês, molibdênio, pedras preciosas, prata, tântalo, tungstênio, zinco, zircônio e minerais radioativos, particularmente o tório.

A região abriga fontes de petróleo e gás natural, com destaque para o estado do Amazonas, calculadas em mais de 50 milhões de m³ exploráveis. Num passado recente, este seria o maior atrativo para os olhares estrangeiros, sendo o petróleo a mais rara e valiosa riqueza mundial e o gás natural seu mais provável substituto. Apesar de ainda representar um dos mais rentáveis recursos necessários ao homem, o petróleo, hoje, caminha para o fim de seu ciclo existencial. Tratando-se sabidamente de recurso natural não-renovável, as fontes petrolíferas estão com os anos contados e, por mais que se descubram novas fontes futuras, não mais serão suficientes para abastecer as necessidades mundiais.

O rio Amazonas configura-se como o maior do planeta em volume de águas, sendo responsável por cerca de um quinto da água doce da Terra. Isso o coloca na linha de frente do foco internacional, diante das constatações de que a *água* será o ouro e o petróleo do futuro. Aqui não é feita referência apenas à água como fonte de energia elétrica, mas como recurso indispensável ao ser humano em todos os sentidos possíveis, haja vista seus múltiplos usos como bebida, cocção, higiene, agricultura, pecuária, lazer, navegação e também geração de eletricidade. Assim como o ouro ou o petróleo, a água foi irracionalmente utilizada durante toda a História do homem, que o fez na crença displicente de que a teria de forma eterna. Hoje, conscientes de seu erro, os homens (ou ainda boa parte deles) enxergam a água como o bem mais precioso da posterioridade. Portanto, quem a possui, possuirá muito no futuro, possuirá tanto que deve, desde agora, precaver-se contra o perigo da cobiça externa.

Para encerrar, o potencial químico e farmacológico da Amazônia é talvez o mais promissor da atualidade, tendo em conta a biodiversidade da região, pois, conforme anteriormente citado, 10% da fauna e flora da Terra concentra-se na floresta amazônica, dentre as espécies registradas e as ainda desconhecidas. Muitos países não esperaram uma possível regulamentação da exploração estrangeira destes recursos e ingressaram na prática da

biopirataria. Incontáveis e variadas espécies saem ilegalmente do território brasileiro todos os dias com destino a pesquisas químicas e farmacêuticas no exterior, inclusive com aplicação em pesquisas biogenéticas. Da mesma forma que a água, a biogenética representa uma das maiores fontes de riqueza futuras, razão pela qual o Brasil perde em não regulamentá-la completa e definitivamente, ao tempo que inúmeros países já o fizeram e estão se utilizando dos recursos brasileiros antes mesmo que os nacionais o façam de maneira ampla, uma vez que contam com tecnologia mais avançada que estes.

Somados a questões bélicas ou estratégicas consideradas por alguns estudiosos, são estes os principais alvos da cobiça internacional que devem ser levados em conta quando do estudo de possíveis justificativas para uma ingerência no Brasil. Sim, pois, embora não se negue que existam os realmente bem-intencionados, preocupados com a preservação do meio ambiente e com a continuidade da espécie humana, não se pode desconsiderar que, sobrepondo-se àqueles, é o interesse econômico e político que move toda essa aparente "conscientização" mundial.

É natural que os ambientalistas fiquem satisfeitos ao ver dirigentes de nações desenvolvidas, ditas de "Primeiro Mundo", levantarem a bandeira ambiental. Vêm aí reconhecidas as lutas em defesa de sua causa. Mas é preciso ver o que há por trás dessa súbita conversão à causa ambiental. Uma parte deve-se à pressão da opinião pública, cada vez mais consciente dos problemas ambientais; mas existe algo além disso. É muito conveniente para as lideranças destes países exigir das nações "subdesenvolvidas" e "em desenvolvimento" que cuidem do meio ambiente. E é conveniente por diversos motivos. Passam a imagem de que estão avançados no cuidado ambiental e ainda aumentam seus lucros com a exportação de produtos para despoluição, controle e monitoramento ambiental; usam a questão ambiental como barreira comercial para sobretaxar produtos industrializados advindos dos países "inferiores" e ainda lucram ao desviar a atenção da base principal do problema: um modelo de desenvolvimento vendido como o único possível, baseado na exploração ilimitada de recursos naturais e na super-exploração da mão de obra dos trabalhadores.

A vontade das grandes potências de adquirir direitos sobre a Amazônia brasileira não se insere no âmbito das cogitações, é um fato, e fica claramente comprovada nas seguintes declarações de personalidades e Chefes de Estado internacionais:

"Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós". (GORE, Al. Ex-Vice-Presidente dos Estados Unidos da América. Washington, 1989.)

"O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia."

(MITTERRAND, François. Ex-Presidente da França. Paris, 1989.)

"Só a internacionalização pode salvar a Amazônia". (Grupo dos Cem. Cidade do México, 1989.)

"A Amazônia deve ser intocável, pois constitui-se no banco de reservas florestais da humanidade". (Congresso de ecologistas alemães. Berlim, 1990.)

"O Brasil deve delegar parte de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes". (GORBACHEV, Mikhail. Ex-chefe do governo soviético. Moscou, 1992.)

"As nações desenvolvidas devem estender o domínio da lei ao que é comum a todos no mundo. As campanhas ecológicas internacionais que visam à limitação das soberanias nacionais sobre a região amazônica estão deixando a fase propagandística para dar início à fase operativa, que pode definitivamente ensejar intervenções militares diretas sobre a região". (MAJOR, John. Ex-Primeiro-Ministro da Inglaterra. Londres, 1992.)

"Os países em desenvolvimento com imensas dívidas externas devem pagá-las em terras, em riquezas. Vendam suas florestas tropicais". (BUSH, George W. Presidente dos EUA, em debate com Al Gore. Washington, 2000.)

Para muitos autores, o processo de dominação das superpotências sobre a região amazônica, em especial a brasileira, já teve início há anos, sobretudo por meio da conquista da opinião pública internacional, manipulada com o uso da imprensa. O mais estarrecedor é perceber que tais manifestações não são sigilosas, pelo contrário, são explícitas e fortemente reiteradas ao longo dos anos.

4. A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Ao longo de toda a sua História, o Brasil viu-se diante da ação descontrolada da ambição humana. Entretanto, conforme já demonstrado neste estudo, foi nas últimas décadas que se deram os piores índices de exploração e devastação dos recursos da natureza. E contrariando as insinuações das nações “desenvolvidas”, não foi na falta de normas e regulamentos que os agentes degradadores encontraram abrigo por tantos anos.

O que existiu e ainda persiste, embora reduzidamente, é um descompasso entre a norma legal e sua capacidade de influenciar a adoção de mudanças de comportamentos na sociedade brasileira. Não se trata, efetivamente, de escassez de estatutos que determinem procedimentos adequados quanto à utilização de recursos naturais. Os principais obstáculos à solução do problema ambiental em nossa Pátria escapam ao âmbito exclusivamente legal e se estendem a outros fatos sociais. De fato, verifica-se que sempre houve ínfima vontade política para colocar a norma jurídica em prática, cenário que vem modificando-se recentemente por impulso da opinião pública nacional e internacional. Acrescente-se a inadequação das estruturas administrativas encarregadas de fiscalizar a execução da lei, a indefinição da política geral de desenvolvimento regional, a insuficiência crônica de recursos financeiros e a eterna falta de solução para questões básicas do desenvolvimento brasileiro – infra-estrutura sócio-econômica em geral, especialmente educação e saúde. Todas essas variáveis são capazes de influenciar em grande medida a eficácia da prescrição legal, e levar ao distanciamento entre o que deseja a lei e o seu impacto na sociedade.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972, já comentada em oportunidade anterior, foi um marco não só para o surgimento de tratados e convenções internacionais sobre o meio ambiente, como também deu ensejo a uma série de providências institucionais e legislativas em âmbito nacional.²⁷

O primeiro ato da política ambiental brasileira foi celebrado em 30 de outubro de 1973, com o Decreto 70.030, no governo do presidente Emílio G. Médici. Tal decreto vinha a instituir a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), no âmbito do Ministério do Interior, tendo como principal atribuição a formulação da política oficial para o meio

²⁷ Cf. Princípio 1º da Declaração de Estocolmo: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar, e é portador solene da obrigação de melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.

ambiente.²⁸

De acordo com a exposição de motivos daquele decreto, o escopo do governo era articular, a nível federal, um conjunto de leis ambientais vigentes à época, mas de forma ainda não sistematizada, tais como o Código de Águas, de 10.06.1934; o Código Florestal, de 15.09.1965; o Código de Caça, de 03.01.1967; o Código de Pesca, de 28.02.1967; a Política Nacional de Saneamento, de 26.09.1967 e 13.10.1969; o Código de Mineração de 1967; e o Estatuto da Terra, de 30.11.1964.

Marco igualmente importante na evolução legislativa e institucional da proteção ao meio ambiente no Brasil foi a promulgação da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Nela está disposta a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e execução, instituindo, em seu artigo 6º, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. A lei supra criou ainda o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), cujas atribuições estão previstas no inciso II do artigo 6º da Lei, com redação dada pela Lei 8.028 de 12.04.1990, as quais podem ser traduzidas na responsabilidade de estudar, assessorar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, bem como deliberar, dentro de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

É ainda a Lei 6.938/81 que oferece o conceito de meio ambiente no ordenamento jurídico nacional. Consoante o artigo 3º, inc. I, da referida lei, define-se como meio ambiente “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite abrigo e rege a vida, em todas as suas formas”.

A positivação dos debates sobre a questão ambiental brasileira em geral, e amazônica em especial, ficou paralisada durante os anos de 1985 a 1987, período em que fora eleita a Assembléia Nacional Constituinte e as discussões e pressões guiaram-se para o texto da nova Constituição Federal, mais importante contribuição normativa para a proteção do meio ambiente, a qual findou por inscrever em Capítulo próprio, com um Artigo, seis parágrafos e sete incisos – Capítulo VI, Artigo 225, §1º, incisos I a VII, e §§2º ao 6º - a maior parte dos princípios considerados indispensáveis à matéria.

Além das disposições albergadas pelo artigo 225, a Constituição Federal de 1988 trata direta ou indiretamente da matéria ambiental em diversos outros dispositivos: artigo 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 7º, inc. XXII; art. 20, incs. I ao XI e §§ 1º e 2º; art. 21,

²⁸ MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental – a função do tributo na proteção do meio ambiente*. 1ª ed. (ano 2003), 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007. p. 23.

incs. XIX, XX, XXIII, alíneas a, b e c, XXV; art. 22, incs. IV, XII, XXVI; art. 23, incs. I, III, IV, VI, VII, IX, XI; art. 24, incs. VI, VII, VIII; art. 26, inc. I; art. 43, § 2º, IV, e § 3º; art. 49, incs. XIV, XVI; art. 91, § 1º, inc. III; art. 129, inc. III; art. 170, inc. VI; art. 174, §§ 3º e 4º; art. 176 e parágrafos; art. 182 e §§; art. 184; art. 186; art. 200, incs. VII, VIII; art. 216, inc. V e §§ 1º, 3º e 4º; art. 225; art. 231; art. 232; e, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os artigos 43, 44 e parágrafos.

Ao tratar dos direitos fundamentais no artigo 5º, a Constituição Brasileira insculpiu o direito à vida, trazendo como via reflexa o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, em atenção ao §2º do artigo em tela, que prescreve: “os direitos e garantias expressos nessa constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”. Diante do exposto, percebe-se a postura adotada pelo constituinte que eleva o dano ambiental ao nível do direito humano elementar, qual seja, a vida. No mesmo norte, o artigo 225 da Carta, por si só, alça o meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental.

Leciona o doutrinador José Afonso da Silva que as Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 em momento algum haviam tratado especificamente da proteção ambiental. Dentre as mais recentes, desde a de 1946, extraía-se apenas orientações protecionistas do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, como já mencionado. Assim, a Carta de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. O citado autor assevera que a mesma é uma Constituição eminentemente ambientalista, pois assume o tratamento da matéria “em termos amplos e modernos”. O tema ambiental permeia todo o seu texto, correlacionado com os ditames fundamentais da Ordem Constitucional.²⁹

Os princípios constitucionais vinculam-se ou decorrem dos valores da *liberdade*, da *justiça*, da *segurança jurídica* ou da *solidariedade*.³⁰ Tais princípios fundamentam todo o ordenamento jurídico brasileiro, não ficando de fora as normas de Direito Ambiental, ancoradas em determinados princípios gerais de direito. Assim, a *supremacia do interesse público* na proteção do meio ambiente determina que prevaleça sempre o bem comunitário sobre o individual; a *indisponibilidade do interesse ambiental* se traduz no dever de transmissão do patrimônio natural às gerações futuras, insuscetível de apropriação por qualquer indivíduo de bens que se constituam como de uso comum do povo; o princípio da

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 25.

³⁰ LARENZ, Karl. *Richtiges Recht*. Munique: C. H. Beck, 1979. p. 29. *apud* TORRES, Ricardo Lobo. *Valores e princípios no Direito Tributário Ambiental*. In: TÔRRES, Heleno Taveira. (Org.) *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 22.

intervenção estatal na defesa do meio ambiente vem a retificar os postulados anteriores, ao passo que o Ente dotado de poder político não pode eximir-se do dever de orientar as condutas individuais, tendo como norte a promoção do Bem Comum. A *participação popular* decorre do próprio Estado Democrático de Direito, possibilitando a atuação da sociedade na formulação e execução das políticas ambientais e no controle social da tomada de decisões fundamentais, como no caso das audiências públicas para debate de Estudos de Impacto Ambiental, ocasião em que dado princípio funde-se com o princípio da *avaliação prévia dos impactos ambientais* e com o princípio da *precaução*. Este se confunde com a própria essência do Direito Ambiental, vez que informa a necessidade de se afastar no tempo e no espaço o perigo potencial que determinada atividade possa proporcionar ao meio ambiente. O princípio do *desenvolvimento sustentável*, mencionado na seção 3.2 deste trabalho, determina uma nova forma de progresso material que não descure das condições de sua permanência no tempo, atento à capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades, possível unicamente por meio do manejo adequado dos recursos ambientais. Oriundo da *função social*, a qual impõe a destinação dos bens em favor da coletividade, o princípio da *função ambiental da propriedade* é mister ao Direito do Ambiente, limitando a atuação da Administração Pública e abrindo espaço à fruição comunitária, em paralelo à tutela da privacidade e do uso particular do *dominus*. O princípio da *responsabilização* visa efetivar o sancionamento de condutas danosas face ao ambiente, de forma a não apenas reprimir ilicitudes como também servir de elemento dissuasório de ulteriores malefícios ambientais. O princípio da *cooperação internacional em matéria ambiental* está fundamentado no reconhecimento da dimensão transfronteiriça e global das atividades degradadoras, que determina a solidariedade interestatal nas ações preventivas e repressivas de defesa ambiental. Fala-se ainda de um princípio de *retificação do dano na origem*³¹, o que significaria um ideal de *não poluir*.

Os princípios da prevenção e da responsabilização associam-se na formação do *princípio do poluidor-pagador*, o qual atribui ou imputa aos agentes poluidores a responsabilidade da integração do valor das medidas de proteção ambiental nos seus custos de produção. De outro lado, dado princípio representa uma nova justificativa para intervenção do Estado na Economia.

Já o princípio da *educação ambiental* é um *dever* estatal, conforme a previsão

³¹ Tal princípio já fundamentou pelo menos duas decisões da Corte de Justiça da Europa, que reconheceu como válida a proibição da importação de resíduos, sob o argumento de que ao lixo deve ser dado destino o mais proximamente possível de sua origem, da mesma maneira como julgou legítima a legislação alemã, a qual determinou que os resíduos produzidos na Alemanha devam ser objeto de destino final no respectivo território.

expressa do art. 225, § 1º, VI da Constituição de 1988, em que se estabelece “ser incumbência do poder público, para efetivar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que promova a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. Entende-se a educação ambiental como um instrumento de efetivação menos custoso e mais eficaz para implementação de outros princípios ambientais, como o da prevenção.

De grande relevância é ainda o princípio da *informação ambiental*, instrumento de efetivação e realização do princípio da participação ambiental, adotado expressamente na Lei 6.938/81, art. 6º, §§ 3º e 10, bem como no Relatório de Impacto Ambiental, previsto no art. 225, § 1º da Carta Republicana. Baseia-se na premissa de que aquele que detém a informação coloca-se, inevitavelmente, numa posição de vantagem perante os demais. Desta feita, se a informação refere-se a algo cuja titularidade ultrapassa a esfera pessoal de quem a obteve, indubitável é que tal informação deve ser disponibilizada e socializada com todos os titulares do bem sobre o qual ela recai.

O artigo 225, §3º da Carta Magna cuida da tutela de cunho penal e administrativo da matéria ambiental, prescrevendo: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Ao garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar do §1º do artigo 5º estabelecer que as normas definidoras dos direitos fundamentais são dotadas de aplicação imediata,³² o legislador constituinte possibilitou o surgimento de uma futura legislação infraconstitucional assecuratória e delineadora da política criminal e administrativa voltada à proteção ambiental, uma vez que o § 3º do artigo 225 trata-se de norma programática, entendida esta como a que estabelece “um programa constitucional a ser desenvolvido mediante legislação integrativa da vontade constituinte”³³, necessitando de Lei posterior que lhe dê eficácia plena.

Muitas foram as leis e decretos expedidos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Todavia, merece especial relevo a Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Ainda no Congresso Nacional, a retromencionada lei foi precedida de estudos e discussões: o projeto inicial tinha a tímida pretensão de sistematizar as penalidades administrativas e unificar os valores das multas; após amplos debates, o objeto foi ampliado e optou-se por uma

³² ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 208-219.

³³ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 25.

tentativa de consolidar a legislação penal relativa ao meio ambiente.³⁴ A Lei resultante regulamenta as infrações administrativas ambientais e os crimes ambientais, assim como traz normas relativas ao processo penal e à cooperação internacional. Vale a pena registrar as palavras de Antonio Herman V. Benjamim, Relator-Geral da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto de Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente e membro do Grupo de Especialistas das Nações Unidas (UNICRI) sobre criminalidade ambiental:

Nesse campo, antes da Lei nº 9.605, vivíamos sob o império da falência da norma. Criticava-se, com razão, os tipos de redação deficiente e espalhados em diversos (e, não raro, contraditórios) textos legais, os modelos sancionatórios incompletos e desvinculados dos objetivos ambientais modernamente reconhecidos, a inconclusa divisão de competências, os procedimentos convidativos à fraude e à prescrição, para citar alguns dos males comuns ao regime revogado. [...] Analisando a Lei 9.605/98, podemos afirmar que, mesmo após os cortes da Câmara dos Deputados e os vetos presidenciais, o que sobreviveu ainda é um texto legal inovador, que cumpre seus objetivos básicos: sistematizar o regime sancionatório ambiental, tipificar novas condutas degradadoras e adequar os instrumentos punitivos aos objetivos próprios do Direito Ambiental.³⁵

Em seguida, fora publicada a Lei nº 9.795 em 27 de abril de 1999, que regulamenta a educação ambiental no Brasil e institui a Política Nacional de Educação Ambiental. O artigo 1º da Lei conceitua *educação ambiental* como o conjunto de processos “por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”. O norte da Política Ambiental está previsto no art. 2º, quando preceitua que a educação ambiental deva ser um componente essencial e permanente da educação nacional, “devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”. A mencionada lei enumera ainda os responsáveis pela promoção da educação ambiental no País, sendo eles o Poder Público, as instituições educativas, os órgãos integrantes do Sisnama, os meios de comunicação de massa, as empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas e a sociedade como um todo.

Dentre as demais normas editadas desde então, destacam-se a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; a Lei nº

³⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 639.

³⁵ BENJAMIM, A. H. V. Prefácio. In: COSTA NETO, Nicola Dino de Castro e; BELO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávia Dino de Castro e. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98*. 2ª ed. Brasília: Brasília jurídica, 2001. p. 9-10.

9.984, de 17.07.2000, criadora da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; a Lei nº 9.966, de 29.04.2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional; a Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, que altera a Lei nº 6.938/81, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, além de legislar sobre a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental. Por fim, a Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, que regulamenta a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF); altera as Leis de nº 10.683/2003, 5.868/1972, 9.605/1998, 4.771/1965, 6.938/1981, e 6.015/1973; bem como dá outras providências.

Há poucos dias, em 11 de novembro do ano corrente, foi publicada na imprensa de todo o País a reunião realizada no Ministério da Agricultura entre autoridades ligadas à agricultura, ao meio ambiente e ao desenvolvimento agrário, com o objetivo de revisar e atualizar o então vigente Código Florestal, que legisla sobre a preservação ambiental nas propriedades agrícolas. Pontos como a adequação dos valores das multas à renda do produtor, a mudança no tratamento conferido àquele que procura o governo para fins de adequação e a classificação diferenciada de áreas produtoras mais antigas entraram na pauta de discussão. Pretende-se modificar a supracitada lei para estimular a legalidade. O prazo para a adaptação dos produtores à mesma deve ser estendido por mais um ano, de forma gradativa, a fim de evitar dificuldades no acesso ao crédito rural.³⁶

O que este Capítulo procurou demonstrar foi que, ainda que tardiamente, o Brasil vem tomando as atitudes cabíveis e necessárias no que reporta à positivação das regras de preservação do ambiente natural sob seu domínio. Os últimos 30 anos foram de suma importância para o avanço na Legislação Ambiental Pátria, que alcança cada vez maior sistematização dentro do Ordenamento Jurídico Nacional. Não pode nosso País ser acusado de negligência ou inércia frente os problemas ambientais instalados. Se as administrações do passado pouco fizeram no sentido pró-ambiente, preocupadas unicamente com crescimento econômico, em meio a manobras políticas corruptas, os últimos governos vêm sendo influenciados por uma nova geração de indivíduos, mais conscientes e mais preparados

³⁶ Informações obtidas na página de Internet do Jornal Correio do Brasil. Disponível em: < <http://www.correiodobrasil.com.br/noticia.asp?c=146031> >. Acesso em: 18/11/2008, às 21h50min.

técnica e cientificamente, que pouco a pouco ganham espaço dentro dos órgãos do Judiciário e da Administração Pública Direta e Indireta.

Poucas nações possuem tão vasta legislação quanto a do Brasil, o que também se aplica especificamente à Legislação Ambiental. Muitas dessas nações, entretanto, colocam-se em posição de superioridade, como se o seu ordenamento jurídico ambiental abrigasse tantas mais previsões protetivas quanto não se pudessem ser niveladas por Estados de “menor representatividade internacional” como o Brasil. Estariam estes países “à frente”, “em avanço”, “mais desenvolvidos e mais preocupados com o futuro das próximas gerações”. Tal ideologia é um grave erro. Um equívoco homeopaticamente inserido em cada indivíduo daquelas nações, penetrando, a passos curtos, nas coletividades dos demais países, nestes incluídos os acusados e pré-condenados. Curioso é saber que justamente os “mais desenvolvidos” e “mais preocupados com o meio ambiente” são justamente os países mais industrializados, maiores responsáveis pela realidade de degradação ambiental que se presencia, resultado de décadas de atuação destes mesmos países no *front* da exploração dos recursos naturais, motivada pela busca do aumento da produtividade industrial e do crescimento econômico a todo custo.

Ademais, ressalte-se que Estados Unidos e Austrália, nações superdesenvolvidas, inicialmente recusaram-se a participar como signatárias do Protocolo de Kyoto³⁷. Já a Rússia só veio a assinar o acordo após descobrir que poderia usar a sua adesão como moeda de troca para ingressar na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 2007, porém, após uma troca de governo, os australianos reviram sua posição e ratificaram o acordo durante a Conferência da ONU em Bali. Já os Estados Unidos, maior emissor de dióxido de carbono do mundo, mantêm-se de fora do Protocolo, por considerar que a implantação das metas prejudica a economia do país.³⁸

De outro lado, o acordo não obrigou países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China, a cumprir qualquer meta específica de redução de gases, por considerá-los

³⁷ O Protocolo de Kyoto é um tratado resultante de uma conferência sobre mudanças climáticas que ocorreu na cidade de Kyoto, no Japão, em 1997, assinado por 189 nações. O documento tem por objetivo estabelecer metas para a redução das emissões de gás carbônico por países industrializados, mais precisamente, reduzir os níveis de emissão de gases do efeito estufa em 5.2% até 2012, comparando-se com os níveis de 1990.

³⁸ “O presidente George W. Bush considerou a hipótese do aquecimento global bastante real, mas disse que preferia combatê-lo com ações voluntárias por parte das indústrias poluentes e com novas soluções tecnológicas. Um outro argumento utilizado por Bush para refutar o acordo foi a falta de exigência sobre os países em desenvolvimento para a redução das emissões - leia-se, principalmente, China e Índia. Espera-se que, a partir de 2009, com um novo presidente, o país mude sua posição”. *VEJA.com: Perguntas e respostas*. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/protocolo_kioto/index.shtml#topo>. Acesso em: 19/11/2008, às 00h25min.

como os que menos contribuíram para as mudanças climáticas em curso e, ainda, os que tendem a ser os mais afetados por elas. Grande parte das nações em desenvolvimento, porém, aderiram ao documento. Como signatários, assumiram o dever de manter a ONU informada sobre seus níveis de emissão e, assim como os demais, desenvolver estratégias de redução.³⁹

Em palavras mais claras, países que ora ocupam a posição de defensores do ambiente ecologicamente equilibrado e apontam para nações em desenvolvimento como sendo as grandes vilãs do desmatamento, das queimadas e da degradação ambiental, são, em verdade, bem mais culpados do que se julgam, carregando maior responsabilidade pelos erros ecológicos que os países por eles increpados.

³⁹ VEJA.com: *Perguntas e respostas*. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/protocolo_kioto/index.shtml#topo>. Acesso em: 19/11/2008, às 00h25min.

5. SOBERANIA NACIONAL E INGERÊNCIA ESTRANGEIRA

5.1 A Soberania e o Estado

Este derradeiro capítulo vem tratar do mais relevante e mais delicado tema a compor o estudo ora desenvolvido. Cuida da Soberania Estatal, medula da problemática em análise até então, ponto chave para o entendimento amplo do trabalho que se apresenta. Para se compreender o conceito de soberania sobre o qual se fundamenta o mundo moderno, faz-se mister entender o conceito de Estado, o mais importante dos institutos conhecidos, não só de Direito, mas de toda a História da Sociedade.

Teorizar o Estado soberano ultrapassa os limites da Ciência do Direito, adentrando necessariamente a Ciência Política, a Sociologia, a Administração, a Filosofia, enfim, as múltiplas áreas do conhecimento que ajudam a explicar a natureza, a origem e os fundamentos dos institutos sociais humanos.

O conceito de Estado sofreu inúmeras modificações desde seu nascimento até a forma como se nos apresenta hoje. Fugindo um pouco das antigas e complexas definições, recorre-se ao inovador autor Martin van Creveld, o qual entende aquele instituto como “uma entidade *abstrata* que não se pode ver, ouvir nem tocar”, de essência diversa da de seus governantes e da de seus governados. Nem o seu chefe, nem qualquer de seus cidadãos, nem mesmo o conjunto de todos os cidadãos que lhe compõem pode declarar que é o Estado. Este, ao mesmo tempo em que inclui a todos, estaria acima de todos. O autor compara o Ente Estatal a uma *corporação*, no sentido de que, assim como esta, possui *persona* jurídica própria, dotada de direitos e deveres, capaz de realizar diversas atividades como se pessoa física fosse. Diferindo-se das demais corporações existentes, o Estado as autoriza todas, mas só pode ser autorizado ou reconhecido por outros de sua espécie. Mais ainda, determinadas funções estão exclusivamente a ele reservadas, são atributos da sua soberania, que devem ser desempenhadas dentro do território que lhe é próprio, no qual sua jurisdição tanto abrange como exclui.⁴⁰

O professor Miguel Reale entende o Estado sob uma perspectiva cultural, como

⁴⁰ CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado*. Trad. de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 1. Título Original: *The rise and decline of the State*.

produto natural da própria natureza social do homem. Por este raciocínio, o Estado seria uma unidade surgida naturalmente com a função de garantir a ordem e proporcionar a integração pacífica entre os homens. O autor resplandece ao considerar os aspectos variados que compõem o ser estatal, compreendido a um só tempo como *meio* e *fim*, “meio para a realização dos fins particulares de cada indivíduo; fim como expressão dos fins intersubjetivos ou sociais”, assim como ente unitário e complexo, “múltiplice como expressão das diferentes formas da liberdade; uno como expressão da ordem e da paz que a autoridade deve realizar segundo os imperativos da justiça”.⁴¹

Reale destaca igualmente o caráter positivo do Estado, chegando a conceituá-lo como “o ordenamento jurídico positivo propriamente (*sic*) dito”. Entretanto, tratar-se-ia de um ordenamento jurídico *subjetivado*, assemelhando-o ao Estado como personificação de um sistema normativo preconizado por Hans Kelsen. Dos seus ensinamentos doutrinários, infere-se que o Estado se realiza como ordenamento jurídico positivado, mas representa também a própria realidade a caminho da consecução dos fins éticos e materiais da convivência humana.

42

Nos dizeres de Dei Malatesta, o Estado tem sua finalidade imediata na organização social da defesa do direito, imprescindível condição para a conservação e a evolução da Sociedade humana.⁴³

Reportando-se a outro festejado jurista, cruciais são as considerações de Herman Heller ao enfatizar a unidade estatal como essência da própria existência do Estado. Esclarece que, embora aquela unidade não se refira tão somente ao espaço geográfico unificado, este é condição essencial à existência daquela. Previne o autor, entretanto, que o Estado seria uma unidade de território uma vez que governa de maneira unitária, independente de se tratar de um espaço condensado ou de espaços geograficamente separados. Justificam tal posicionamento as palavras hellianas de que “os homens que vivem na mesma terra estão submetidos, por isso, a uma relativa semelhança de condições espaciais de ordenação e vida, a qual pode superar disparidades sociais, nacionais e de outras espécies, às vezes (*sic*) mesmo profundas”.

Outro ponto levantado refere-se à inexistência de fronteiras políticas naturais, assinaladas de forma definitiva pela natureza. As fronteiras internacionais seriam determinadas pela ação do Estado. Assim, para Heller, “não existem fronteiras ‘naturais’ do

⁴¹ REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 2ª ed. São Paulo: Livraria Martins, 1960. p. 279.

⁴² *Ibid.*, p. 286-287.

⁴³ MALATESTA, 2003. p. 153.

Estado”, de maneira que todas as fronteiras políticas “são zonas e limites ‘arbitrários’, ‘artificiais’, isto é, queridos pelos homens, nascidos das relações de poder e das manifestações de vontade dos que traçam as fronteiras”. Neste norte, errado seria substancializar as fronteiras políticas ou considerá-las como fatos naturais, da mesma forma que erra aquele que as despe da realidade como um todo, fazendo das mesmas simples ficção jurídica. Heller assevera ainda que cabe à Ciência do Direito não perder de vista o “*substratum* real da fronteira jurídica”, pois a valorização política das fronteiras, em não possuindo um caráter absoluto, depende do “grau de civilização de quem as estabelece”.⁴⁴

De tudo o que fora exposto acima, é possível retirar conclusões próprias acerca do conceito inicialmente buscado. Assim sendo, pode-se compreender Estado como a entidade abstrata, nascida das necessidades inerentes à evolução da Sociedade e consubstanciada em um ordenamento legal positivo, que não se confunde com aquele que a governa nem com aqueles por ela governados, dotada de funções exclusivas a serem desempenhadas tanto dentro do território demarcado por suas fronteiras políticas como fora dele, uma vez que o estiver representando.

Foi também possível esclarecer que as fronteiras entre os Estados não estão delimitadas decisivamente pela natureza. Ao contrário, é o homem quem as comanda. São os Estados que estabelecem seus próprios limites territoriais, dentro dos quais será exercido o mais sumo de seus conceitos: o de soberania.

O Estado, entendido dessa maneira, é uma invenção relativamente recente. A idéia de Estado apresentada foi, durante boa parte da história, e em especial da pré-história, de todo desconhecida. Existia o governo, ou um conjunto de leis que comandava certa comunidade de pessoas agrupadas. Mas o surgimento do Estado verdadeiramente dito está relacionado ao fim das monarquias iniciado em meados do século XVII.

Entre 1337 e 1648 prevaleceu na Europa um sistema de governo herdado do sistema feudal, inspirado nas premissas do Império Romano. Tal inspiração é devida à forma extremamente centralizada de domínio exercida desde os tempos do antigo Egito, comum aos romanos. Tal sistema tinha como principal característica o caráter totalmente pessoal atribuído à sua administração. Ainda não existia, portanto, o Estado como entidade abstrata, como pessoa jurídica distinta da pessoa de seu governante. Surpreendentemente, a verdadeira história do Estado absolutista refere-se menos ao despotismo em si e mais ao modo como o governo e a pessoa do governante foram separados um do outro, passagem atribuída ao período entre 1648 e 1789 que teve como efeito a extraordinária diminuição da segunda em

⁴⁴ HELLER, Herman. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p. 179-180.

comparação com o primeiro. Até então, o rei e o imperador não só estavam acima do juízo humano como não havia distinção entre sua pessoa e o governo. Essa evolução foi por muito tempo quase que exclusiva da Europa ocidental, tendo sido muito posteriormente exportada para os demais continentes.⁴⁵

Consoante Paulo Bonavides, a expressão “Estado” foi citada primeiramente por Maquiavel, que a introduziu logo nas primeiras linhas de sua clássica obra intitulada *O Príncipe*.⁴⁶ Esta é também a versão mais aceita entre os autores e cientistas do Direito. Em sua obra, Maquiavel externa sua total incapacidade de distinguir governo e assuntos privados do governante. Escrevendo para um “novo príncipe”, o qual assumiria sua posição por meio de seus próprios esforços, ele tece inúmeros conselhos sobre como o governante deve enfrentar as dificuldades para alcançar e manter seu posto, tendo sempre em vista o mundo como ele é, e não como as pessoas esperam que o seja. O príncipe de Maquiavel nada tinha que ver com Deus. Dessa forma, embora fosse aconselhado a manter uma aparência de benevolência e piedade, o governante não tinha como sustentar seu domínio nestes sentimentos, pelo contrário, seria necessário jogar conforme as regras da política, a qual recebera identidade própria através de um conjunto de normas posteriormente conhecidas como *raison d'état*. Ao deixar de lado a Entidade divina, Maquiavel abandona igualmente os dois pilares do governo que estava intimamente relacionados a Ele, quais sejam a retidão e a justiça. Os governantes deviam seus postos ao seu próprio talento, talento este que poderia alcançar seu ápice desde que inspirado num ideal que, neste caso, era representado pela *pátria*.⁴⁷

Um pouco adiante, no ano de 1651, foi publicado outro clássico determinante no atual conceito de Estado. O *Leviatã*, de Thomas Hobbes, foi o primeiro registro escrito a definir o Ente estatal como um “homem artificial”, com vida distinta da de seu administrador. Assim, pertence a ele o crédito pela criação do “Estado” - ou *Commonwealth* – como entidade abstrata, apartada tanto do soberano como dos governados. O objetivo de Hobbes era abordar a política com uma precisão científica, atribuindo a ela unicamente aspectos objetivos. Em sua obra literária, classifica o Estado como o mais importante de todos os institutos públicos, pois, ao passo que autoriza os demais, não é autorizado por nenhum outro.⁴⁸

No escopo de eliminar os elementos subjetivos do âmbito da política e do Estado,

⁴⁵ CREVELD, 2004. p. 177-179.

⁴⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 30.

⁴⁷ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 90 a 102. Título Original: The Prince.

⁴⁸ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 146. Título Original: Leviathan or the

Hobbes afasta de sua teoria o direito divino e o direito natural, levando o positivismo a níveis extremamente altos, no qual as leis existiam apenas dentro da comunidade política e eram por ela promulgadas. No epicentro do *Leviatã* estava a idéia de que até o pior governo era preferível à sua inexistência, ou seja, o estado natural. Desta feita, o soberano hobbesiano era muito mais poderoso que os descritos por seus antecessores. Dando continuidade à linha de raciocínio elaborada por Maquiavel, esse soberano ditava as regras de seu reino com o objetivo premeditado de manter a ordem pública, vindo a tornar-se o governante mais absoluto de toda a História.

Tanto Maquiavel como Hobbes entendiam o homem como ser essencialmente mau. Todavia, este não atribuía ao homem sequer o mérito e o amor à pátria, como fazia aquele. Ambos enxergavam na *razão* a maior das qualidades humanas; era esta razão a responsável pela visão do futuro; mas era *por medo do futuro que o homem passava toda a sua vida à procura de deter cada vez mais poder em relação ao próximo, um esforço que só encontraria seu fim na morte*. Foi na tentativa de controlar essa criatura que Thomas Hobbes criara o seu soberano, jamais imaginando que o mesmo representaria para seus súditos uma ameaça tanto ou mais perigosa que a que eles representavam uns para os outros. (CREVELD, 2004. p. 255)

Em resposta direta à obra de Hobbes, sobrevieram os novos conceitos de John Locke. Numa das mais importantes composições do filósofo, *Segundo tratado sobre o governo*, foi de início descartada a tese de que o homem seria fundamentalmente mau, de que para sua existência pacífica fosse estritamente necessário o controle superior de um governo. Assim como seus antecessores, Locke via a razão como qualidade primordial do homem, mas, em contrário àqueles, ele acreditava que a racionalidade levava o ser humano a seguir um interesse pessoal esclarecido, a tornar possível a convivência pacífica entre os seus semelhantes, ainda que na ausência de qualquer governante. Dever-se-ia evitar, entretanto, o Estado absoluto, pois o governo precisava ser legítimo, consentido por seus governados, como forma de se evitar um regime absolutista ou ditatorial. Outro recurso apresentado por Locke a se opor contra a ascensão do absolutismo foi a divisão do poder entre uma autoridade “legislativa, uma executiva e uma “federativa”, esta última responsável pela guerra e pela política internacional. Inovou igualmente o autor quando não só diferenciou sociedade civil de Estado mas afirmou ainda que este foi criado por aquela, numa tentativa de defender-se internamente, contra as ações humanas que atentavam contra a paz, e externamente, contra possíveis invasores. (CREVELD, p. 256).

Com o mesmo intuito de defender a sociedade civil contra o poder arbitrário do governante no qual se empenhou Locke, Montesquieu escreveu outro clássico da literatura, fundamental à Ciência do Direito e à Política, *O espírito das leis*, que lhe custou vinte anos de dedicação precedentes à sua publicação. Nele Montesquieu pôs a lei da natureza e a razão em segundo plano; para ele, o governo deveria necessariamente fundamentar-se nas *leis*, leis criadas pelos homens e para os homens, conforme o tipo de comunidade que se tinha em mente. Neste rumo, a espécie de leis que tinha em mente não devia ser imposta arbitrariamente; tais leis deviam ser adaptadas às circunstâncias que envolviam a sociedade em que se inseriam. Para o filósofo, era a *liberdade* o critério a ser utilizado no julgamento das variadas comunidades políticas. Para garantir esta liberdade, era preciso reduzir o poder absoluto do Estado frente os seus súditos; para isso, a soberania estatal seria dividida em três poderes – além do legislativo pensado por Locke, um poder executivo e um judiciário. Os teóricos vislumbravam na divisão dos poderes a solução final para o problema de limitação da soberania. Esta filosofia política preconizada por Locke e Montesquieu, mais tarde apoiada por Immanuel Kant, julgava que a decomposição da soberania estatal na pluralidade de poderes salvaria a liberdade individual, funcionando como um sistema infalível de garantias a contrapor-se à onipotência do rei. (BONAVIDES, 1980). Ironicamente, o primeiro país a pôr em prática a tese de Montesquieu não foi a França, e sim os Estados Unidos.

Independente tanto da natureza quanto do próprio Deus, e não mais preocupado em observar os costumes, o Estado imaginado por Montesquieu e seus sucessores não obedecia a qualquer lei que não fosse a sua própria, o que lhe tornava capaz de fazer tudo e qualquer coisa. A única limitação a tamanho poder estava na tríplice divisão da soberania, uma vez que os três poderes deviam coordenar-se entre si e obedecer às leis por eles promulgadas.

Neste ponto, pode-se concluir que o Estado, após séculos de evolução, é provavelmente o mais poderoso ser político já conhecido. Foi o instrumento de ordem da sociedade, chegando ao ponto em que as únicas forças capazes de enfrentá-lo eram outras de sua mesma espécie.

Todas estas breves considerações acerca da conceituação do ente estatal levam à percepção de que *soberania* e *Estado* teriam surgido a um só tempo. É o que leciona Nicola Matteucci no *Dicionário de Política*, conforme se lê: “Em sentido restrito, na sua significação moderna, o termo Soberania aparece, no final do século XVI, juntamente com o de Estado, para indicar, em toda sua plenitude, o poder estatal”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO,

1986, p. 1179). Em sentido lato, o conceito de soberania é bem mais amplo e complexo. Analisá-lo será o intuito do item seguinte.

5.2 Conceitos de Soberania

Prosseguindo no estudo da obra de Matteucci tem-se que “Em sentido lato, o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância” (1986, p. 1179). O nobre autor atribui à soberania a diferença entre a sociedade política e as demais associações humanas, classificando aquela como um poder “supremo, exclusivo e não derivado”. Complementa afirmando que “a Soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito”. Reportando-se às palavras de Bodin, a soberania é “‘absoluta’, ‘perpétua’, ‘indivisível’, inalienável’, ‘imprescritível’.” (*apud* MATTEUCCI, 1986, p. 1181).

Miguel Reale faz uma análise crítica do conceito trazido pela ótica de Hans Kelsen, o qual não entende a soberania como um poder, nem mesmo como uma qualidade do poder; para o filósofo, soberania representa “tão-somente a unidade e a validade de um dado sistema de normas, unidade e validade que são uma decorrência lógica da ‘norma fundamental hipotética’ posta pelo jurista como condição do próprio sistema”. Neste diapasão, não seria o Estado o criador da norma, haja vista ser o Estado a personificação do conjunto de todas as normas; o poder estatal nada mais seria, portanto, que a validade da vontade superior oriunda da comunidade. (REALE, 1960, p. 73-74)

Tal concepção, na visão de Reale e também na deste trabalho, aborda a soberania por uma perspectiva eminentemente formal. Observe-se que Kelsen não levanta a questão da soberania como sinônimo ou não do Estado como um todo, o que ele interroga é se, para o conhecimento e conceituação do Estado é necessário um modelo de explicação segundo o qual permaneça a soberania de cada ordenamento jurídico estatal ou se pressupõe como soberano unicamente o ordenamento jurídico internacional.

Expõe Miguel Reale que o estudo da soberania exige uma abordagem jurídica, política e histórico-social. Considerando estas diferentes faces do poder estatal, ele conceitua genericamente soberania como “*o poder que tem uma Nação de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos da convivência*” (grifou-se). Tal definição abrange, de maneira exemplar, os três

aspectos antemencionados: soberania como a capacidade que possui uma sociedade historicamente integralizada como Nação de se constituir em Estado independente, na forma de uma pessoa jurídica, em uma abordagem histórico-social; soberania como o poder de uma Nação na forma de pessoa jurídica estatal inerente a um ordenamento jurídico positivo, por uma apreciação jurídica; e soberania como meio indispensável para a consecução do bem comum no âmbito da convivência social, em uma expressão política. (1960, p. 125 a 127).

É o bem comum o fundamento último da soberania, assim como do Direito, entendido bem comum como a “ordem social justa”. (REALE, p. 99). Imprescindível é entender que *o bem comum não é sinônimo da idéia particular que cada ser humano faz de seu próprio bem*. Sendo assim, a soberania jamais poderia ter por base a simples boa vontade dos indivíduos e das coletividades, dispensando qualquer sistematização de regras ou valores. É a soberania quem garante à sociedade a realização do bem comum e da justiça social.

E como identificar se o bem comum contém em si diluído o bem de cada indivíduo? Como garantir que a satisfação do interesse coletivo irá satisfazer os interesses particulares? O bem comum não se concebe sem conflitos. Entretanto, para que algum fim seja alcançado, o sistema de Direito estatal deverá ser imposto de forma a excluir demais possíveis sistemas de Direito com igual nível de positividade. Essa exclusão torna-se possível por meio da organização da coação, a ser exercida pelos órgãos estatais, que declara qual norma, dentre tantas, deve valer como norma objetiva. A capacidade de decisão plena que se realiza no Direito estatal pressupõe necessariamente um poder maior: a soberania. Esta seria, portanto, nas palavras de Dei Malatesta (2003), “o poder coletivo da agregação social, o qual, no interesse comum da mesma, impõe-se ao poder individual de cada componente”.

Herman Heller tece brilhante explanação a respeito do Estado verdadeiramente soberano, como se lê a seguir:

É soberana a organização em que é imanente o poder sobre si mesmo, a que é capaz de determinar substancialmente por si mesma o uso do poder da organização. Só existe um estado aí onde o poder sobre a organização social-territorial pertença a si mesma, onde a decisão sobre o ser e o modo da organização tenha lugar dentro dela. O poder do Estado é soberano, o que significa que é, dentro do seu território, poder supremo, exclusivo, irresistível e substantivo. A soberania do Estado significa, pois, a soberania da organização estatal como poder de ordenação territorial supremo e exclusivo. O Estado, como organização territorial soberana, é criador supremo das normas e tem o monopólio do poder de coação física e legítima, a *ultima ratio* de todo poder. (HELLER, 1968, p. 291-292).

De tais considerações depreende-se que, do ponto de vista jurídico, o poder estatal representa obrigatoriamente o poder político supremo, irrecorrível, e do ponto de vista do

poder em si, reproduz o poder político legítima e moralmente mais forte dentro do seu território. Diferente disso, não se estará diante do poder do Estado e nem do poder soberano.

Não perdendo o foco, cumpre esclarecer que o território de que se fala não faz menção à noção geográfica, mas jurídica, tendo em vista tratar-se do “domínio de validade da ordem jurídica de um determinado Estado soberano”.⁴⁹ Por sua vez, um último conceito de *Estado soberano* bem está delineado na obra de Francisco Rezek, que o classifica como aquele cujo governo “não se subordina a qualquer autoridade que lhe seja superior, não reconhece, em última análise, nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de suas competências”.⁵⁰

Do ponto de vista externo, o governo do Estado soberano só se coaduna com seus homólogos na construção da ordem internacional, respeitando os parâmetros dessa ordem, na premissa de que todos os Estados esforçam-se horizontal e igualitariamente, de forma coordenada, na busca da realização do interesse coletivo. Isto posto, a soberania não se resume à idéia doutrinária advinda desde o período monárquico do século XVI, muito ao contrário, trata-se de um conceito dinâmico e atual, afirmante do Estado e do direito internacional positivo, no mais alto nível de suas convenções.

5.3 Relativização da Soberania

Até o momento, este trabalho cuidou em apresentar a soberania como alicerce inabalável do Estado, como o poder maior inerente a este, poder sobre o qual nenhum outro poderia se impor. De fato, é regra que o Estado soberano detenha sobre seu domínio territorial e humano a exclusividade e a plenitude das competências, descartando-se qualquer concorrência no exercício de sua jurisdição. É o Estado apto, portanto, a utilizar-se de todas as competências possíveis na órbita do direito público. Mas como toda regra, esta possui exceções. É o que confirma Francisco Rezek:

No interior de qualquer Estado a ordem legal arrola com segurança as pessoas jurídicas de direito público interno; dispõe sobre a configuração da personalidade jurídica de direito privado, e rege, num e noutro caso, a capacidade de agir. No direito das gentes essa precisão não existe. (2005, p. 240)

⁴⁹ KUNZ, Josef L., *apud* MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15 ed. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 1113.

⁵⁰ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 224.

Cada Estado tem o poder de determinar, por si e para si mesmo, se os demais entes declarados estatais que o cercam figuram-se-lhe ou não como soberanos. Tal faculdade é paradoxalmente conferida pela própria soberania. Os Estados são, portanto, livres para, mesmo que minoritária ou até isoladamente, negar a condição de Estado ao ente que, a seu ver, seja desprovido de personalidade jurídica de direito internacional público. O inverso é da mesma forma procedente. Nada se opõe a que um Estado reconheça como legítimo e soberano um ente assim desconsiderado por outros Estados.

É certo que aquela jurisdição ampla, completa e eficaz que o Estado possui sobre os indivíduos é a mesma que a comunidade internacional exerce sobre os Estados. O direito internacional, todavia, depende de certa complementaridade por parte dos governos estatais, para que estes venham a efetivar os consensos internacionais sobre os seus indivíduos. Kelsen foi um dos precursores deste entendimento, em que defende ser a relação entre a comunidade internacional e os Estados semelhante à existente entre a União e os entes federais, como se pode averiguar na seguinte passagem de sua autoria:

Um dos inconvenientes mais sérios da personificação do Estado é justamente que ela se torna uma essência autônoma em relação ao ordenamento jurídico, inserindo-se entre os diferentes estratos que compõem o sistema de normas, impedindo a visão dos vários graus existentes e o exame de suas relações recíprocas. Essa situação vale em medida máxima para a relação entre o ordenamento jurídico de um Estado qualquer e o ordenamento internacional. [...] O exame da relação entre esses âmbitos normativos mostra que entre a “União” ou o assim chamado “Estado central” e os estados singulares ou estados-membros, não há subordinação e superioridade, pois não se trata de uma relação de delegação, mas, ao contrário, de *uma relação de coordenação*.⁵¹

Sob esta nova perspectiva, torna-se mais clara e coerente a teoria kelseniana de que o Estado é o único ente capaz de aplicar normas jurídicas aos indivíduos, uma vez que é justamente este mesmo Estado quem decide, aliado aos seus semelhantes, as normas jurídicas internacionais. Por conseguinte, depreende-se que o direito internacional é responsável por definir o âmbito de validade das diferentes ordens jurídicas nacionais, situando-as no tempo e no espaço. Neste norte, o direito internacional revela-se uma limitação à soberania estatal.

A relativização da soberania vem ganhando força no cenário de crise civilizacional da modernidade. Em meio aos conflitos armados que se instalaram, especialmente no século XX, dentre guerrilhas movidas pelo narcotráfico, por desavenças

⁵¹ KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 52-53.

religiosas ou embates étnicos, e guerras mundiais, emergiram organizações internacionais – com destaque para a ONU – movidas pela missão de disciplinar o poder soberano dos Estados, neutralizando o caráter absoluto que até então lhe conferia autonomia plena, não distinguindo a jurisdição interna da externa.

As normas vigentes no plano internacional sobre desenvolvimento, economia e meio ambiente têm natureza não obrigacional, mas de diretrizes de direcionamento. Quando em relação a tais temas, o Estado, na administração de seu próprio território e agindo nos espaços comuns, está subordinado a normas convencionais, de edição recente e, em regra, multilateral. Tais normas prestigiam o direito ao meio ambiente saudável, um dos direitos humanos de terceira geração. Normas estas fundamentadas na interdependência. Em atenção à questão do meio ambiente, foco deste estudo, percebe-se que o dano ambiental produto da negligência ou do impotente governo político de determinado Estado tende a repercutir sobre outros de forma progressiva. Em boa parte das vezes, a repercussão recai sobre o conjunto dos Estados, o que lhes permite enxergar o quanto todos têm a ganhar com um planejamento comum.

As normas internacionais aqui discutidas primam pela garantia do desenvolvimento sustentado, cujo conceito já fora explorado em outra oportunidade. Pertence aos Estados a responsabilidade primeira pela busca deste referencial, que pode ser impulsionada pela elaboração de normas com destino a um desenvolvimento que não sacrifique seu cenário interno e não comprometa suas próprias condições de durabilidade.

Conforme exposto em capítulos anteriores, as responsabilidades estatais devem ser diferenciadas de acordo com o grau de desenvolvimento de cada Estado, com os recursos financeiros disponíveis, seu patrimônio ecológico, seu potencial poluente, ou outras particularidades consideráveis.

5.4 A Intervenção Internacional

A partir do término da Guerra Fria, teve início uma série de transformações simultâneas no interior dos três alicerces da ordem internacional: as estruturas totalizantes da política global, as habilidades individuais dos cidadãos e as estruturas de autoridade que ligam as coletividades aos indivíduos. Em decorrência destas transformações, viu-se traçado um novo caminho para a soberania estatal, cujo horizonte estaria na não-soberania e na

intervenção. Embora este caminho já se tenha iniciado, a completa eliminação da soberania é algo um tanto quanto improvável para as próximas gerações. O que existe é uma nova ordem internacional marcada pela tensão constante entre a soberania e a intervenção.

Apesar de sua história nada recente, o constrangimento à soberania dos Estados torna-se mais presente na atualidade, acompanhando o crescimento da interdependência estatal, impulsionada após o final da guerra Fria. Tais constrangimentos não estão mais relacionados apenas à postura externa dos Estados, mas também às questões internas como economia, cidadãos, território, etc. Esse quadro teve reflexos na comunidade internacional, que passou a ter mais forte presença institucional, o que contudo não lhe conferiu a capacidade organizacional, e nem os recursos, capazes de se apresentar como alternativa viável aos Estados soberanos. Por outro lado, a legitimidade daquela comunidade permanecerá sob questionamento enquanto os interesses que ela deva representar não se coadunarem entre si, principalmente quando se confronta os interesses dos países mais pobres com o dos países desenvolvidos.

Entre os cientistas políticos e teóricos do tema, não é rara a aceitação da idéia de que a soberania estatal esteja sendo, ou possa ser futuramente, substituída por normas internacionais vinculantes. Acompanham este posicionamento desde autores puramente realistas a doutrinadores estritamente globalistas. Há também aqueles que negam completamente a idéia de total abandono do tradicional conceito de soberania, recusando até mesmo a lenta transição deste para um sistema normativo internacional possibilitador da intervenção.

Se por um lado as teorias desenvolvidas não justificam substancialmente a intervenção internacional, por outro, as mudanças da atualidade são suficientes para não eliminá-la de pronto.

No entender da doutrina realista, o foco de estudo não é a não-intervenção, mas sim a autonomia estatal. Custosamente, os teóricos realistas reconhecem que intervenções já ocorrem na prática, o que lhes obriga a aceitar que os entes soberanos, ou parte deles, não são tão soberanos quanto gostariam. A partir de tal premissa, essa doutrina encontra sustentação para afirmar que a autonomia estatal prevalece sobre o princípio da não-intervenção, com base no estudo das diversas realidades observadas ao longo da História: as questões religiosas, resolvidas pelo Tratado de Westfália; tratados de minorias datados do século XIX e do primeiro pós-guerra; tratados abolicionistas do século XIX, dentre outros. Observando-se todos os casos apontados, é possível perceber que, desde os tempos mais remotos, os Estados mais poderosos impunham comportamentos aos mais fracos, fosse de natureza econômica,

cultural, política ou religiosa, e reservavam para si e para seus iguais uma autonomia absoluta. Daí se depreende que a intervenção ocorre, sim, por interesses internos do Estado interventor, e não por razões sociais ou de interesse coletivo. Para os realistas, tal constatação é suficiente para comprovar que a prática das relações internacionais é a mesma há séculos, e em nada mudou.

A doutrina sob estudo concebe a Soberania como conceito quádruplo, qual seja de *soberania legal internacional*, que permite às unidades da ordem internacional reconhecer mutuamente sua independência jurídica; *soberania doméstica*, como a capacidade de controle interno do Estado sobre sua jurisdição; *soberania de Westfália*, excludente dos atores externos da autoridade política de determinado território; e *soberania de interdependência*, como o controle exercido sobre a circulação de pessoas, bens, idéias e outros nas fronteiras. A divisão então exposta permite que se faça a distinção entre as diferentes espécies de poder soberano, e principalmente, permite mostrar que a debilitação de um viés da soberania não significa necessariamente o enfraquecimento dos demais.

Há que se fazer ainda a diferenciação entre as ações pautadas nos resultados esperados e as que adaptam suas condutas às “regras do jogo” e ao papel a ser desempenhado pelo sujeito. Este sujeito, entendido como o governante, tem por escopo o poder e, uma vez alcançando-o, busca a prosperidade, a segurança e os valores morais daqueles que o apóiam, quer seja a coletividade dos cidadãos, quer seja sua guarda pessoal. Desta forma, os governantes agiriam de acordo com a lógica das conseqüências, em atenção aos seus próprios interesses, não importando ferir ou não a soberania dos demais Estados. Todavia, a conduta pautada nos interesses daqueles sujeitos coexiste com as normas de convívio internacional, diretrizes de comportamento, muito embora estas últimas sejam por vezes desrespeitadas pelas primeiras.

O princípio da não-intervenção foi aceito e incorporado ao conceito de Estado desde o seu surgimento, mas, a contra-senso, nunca deixou de ser transgredido por um ou outro ente estatal, o que se explica, sem custo, pelo fato de serem os próprios governantes encarregados pela institucionalização das normas de direito internacional. Há séculos que se vive em um sistema de hipocrisia organizada: diante de novas situações, novos conflitos, novos interesses, eles simplesmente criaram novas regras – como o fazem até hoje.

Por vezes condenada, por outras celebrada, a soberania estatal permanece no centro dos discursos das relações internacionais contemporâneas, como ponto comum entre direito e coerção. O conflito destes dois institutos revive no tema da intervenção internacional. Considerando-se a Soberania como o a esfera de validade do Direito dentro do ente estatal, a

intervenção seria, portanto, um direito pretensamente superior ao do Estado. De outra face, pensando a Soberania como o espaço dentro do qual o Estado exerce seu poder coercitivo, a intervenção mostra-se como uma força externa superior à estatal. O certo é que a intervenção, por qualquer de seus conceitos, será sempre a oposição flagrante da soberania, na forma de uma força que age externamente sobre o Estado, pressupondo achar-se em instância superior a este.

5.5 Ingerência Ecopolítica na Amazônia Brasileira

Ao lado da problemática da soberania e da intervenção internacional, está o tema da questão ambiental, que, somado aos dois anteriores, completa o foco a ser alcançado por este trabalho. A questão do meio ambiente e especificamente da Amazônia brasileira já passou por breve análise em momento anterior deste estudo, essencial para dar prosseguimento ao assunto a partir de então.

Uma vez que o Estado volte suas atenções para o problema ambiental e elabore normas políticas em favor do meio ambiente, estar-se-á diante da *ecopolítica*. Logo, ela representa a dimensão política do ambientalismo. O conceito de ecopolítica está intimamente relacionado ao de soberania, uma vez que possa ser utilizado como instrumento para a relativização desta.

A Amazônia é cenário exemplar para o estudo da realidade de degradação e das normas ambientais emergentes, de grande utilidade à averiguação das concepções e práticas do Estado brasileiro no concernente à soberania. De início, tem-se um espaço alvo de ambiciosos interesses locais e fortes preocupações internacionais sobre o incentivo ou combate à destruição da floresta. Segundo, aí estão envolvidas disputas de jurisdição, legitimidade e autoridade, num conflito de interesses diversos entre comunidades locais, governos de países ricos e desenvolvidos, organizações ambientalistas, etc. Em terceiro plano, a questão amazônica traz à baila o debate acerca da soberania, devido às florestas tropicais estarem inseridas dentro do território de Estados soberanos, sob seu domínio, o que as torna parte pertencentes à comunidade internacional e parte propriedade dos Estados. Por derradeiro, os Estados amazônicos, assim como quaisquer outros, relutam em delegar à ordem internacional a tutela de suas florestas, o que se justifica se pensado que, embora a preservação do ambiente seja um interesse coletivo, existem interesses estatais ocultos que

nem sempre lhe são favoráveis. Além do fato de as nações industrializadas defenderem a delegação daquela competência com base na premissa de que os países amazônicos não estariam tomando certas iniciativas, as quais elas mesmas também não tomam.

Desenvolveu-se então a idéia de *intervenção ambiental*, que pode ser entendida como a violação física das fronteiras de Estados soberanos, acompanhada do exercício da influência política, motivada pela prevenção e preservação do meio ambiente. Da mesma forma que a intervenção internacional, pode utilizar desde meios extremos, como a força militar, até os mais polidos meios diplomáticos, assumindo a postura de intervenção por meio da força ou por meio do direito.

Nos níveis mais brandos de coerção estão as tentativas de influência externa que permitem ao Estado soberano um mais amplo espaço para tomada de decisões. É o caso da influência por meio de ajudas econômicas, discursos, divulgação de opiniões por meio da imprensa, e outras mais. De forma mais severa, tal intervenção pode se dar através de apoio às oposições políticas, advertências militares e bloqueio às forças militares do Estado. No ápice da coerção externa admite-se a ação militar armada ou mesmo a invasão militar, cerceando quase que por completo a autonomia de decisão do Estado invadido, caracterizando uma intervenção internacional em seu mais próprio sentido. Em síntese, quanto maior o caráter coercitivo das ações externas, menor o espaço para livres decisões do Estado.

Não resta difícil vislumbrar a politização da questão ambiental lado a lado da intervenção. Semelhante a tantos outros interesses coletivos, o meio ambiente, na prática, não é o fim, e sim o meio das ações políticas. As decisões políticas tomadas pelos governantes estatais não correspondem necessariamente ao caminho científica e socialmente mais apropriado, já que a escolha da opção a ser seguida, dentre as disponibilizadas pela ciência, se dá de acordo com a oportunidade, ou até mesmo conforme o arranjo das forças.

Consoante lecionado por Laura Conti no *Dicionário de Política*, a ecopolítica tem fundamento, primeiramente, na atual situação de irreversibilidade dos fenômenos, vez que o homem atingiu o “ponto de não-retorno” na esfera ecológica, do qual não se acha mais possível retornar pelo simples retrocesso dos passos que levaram até ele. A autora complementa:

Contar com a irreversibilidade dos fenômenos foi coisa difícil no âmbito do conhecimento físico do mundo, mas o é ainda mais difícil no âmbito da ação política, que se espera possa intervir a todo o momento na cadeia causa-efeito. A insistência dos ecólogos sobre o conceito de “ponto de não-retorno” tende exatamente a fazer penetrar esse conceito de irreversibilidade dos fenômenos no mundo das decisões políticas, até agora incapaz de o compreender.⁵²

⁵² CONTI, Laura. In BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1986, p. 979.

Como segundo fundamento para a politização do tema ambiental está a não coincidência de interesses entre os sujeitos das decisões tomadas nesta esfera, pois aqueles que decidem e os destinatários de tais decisões acabam por diminuir o caráter técnico-científico-econômico das mesmas e conferir-lhes feição de disputa de forças.

A tensão entre soberania estatal e intervenção externa é uma realidade que não tem a pretensão de se ver resolvida. Dada a existência da intervenção, tem-se que alguns Estados não são plenamente soberanos como assim o pensam. Admitindo que toda intervenção é derivada de um interesse estatal externo, declarado ou não, e que o que fere a soberania é a coerção externa interessada, pode-se concluir que toda modalidade de intervenção estrangeira fere a soberania nacional.

Parte da doutrina defende não a intervenção internacional propriamente dita, mas o parcial abandono da ortodoxia da soberania, apta a interpretar-se a intervenção como direito, e não exclusivamente como força. Aí encontra abrigo o conceito de *ingerência*, como oposição e complemento da soberania. É somente no plano do direito internacional que se torna possível a ingerência externa em contraposição à soberania. A tese do *dever de ingerência* disseminada na comunidade internacional relativiza e afeta diretamente a soberania dos Estados, numa tentativa flagrante de justificar possíveis intervenções, conforme esclarece Eulálio Nascimento:

O chamado dever de ingerência, bem mais drástico do que um direito de ingerência, está ligado à noção de *enforcement*, ou seja, de execução em caso de dano ambiental, que, por sua vez, está ligada a outro problema sumamente complexo, ou seja, a responsabilidade internacional.⁵³

Tal poder de ingerência não se fundamenta na voluntária minimização da soberania, tampouco o direito internacional é criado de forma multilateral a partir de um acordo de vontade entre os estes estatais; o que fortifica este poder é nada menos que a opinião pública internacional. Desta feita, a ingerência surge como uma necessidade de “cooperação” internacional, e passa a ameaçar a soberania não com o intuito de destruí-la, mas de reorganizá-la frente às novas exigências da comunidade internacional. O resultado é uma soberania negociada, comercializada pelos interesses dos Estados.

⁵³ ACCIOLY, Hidelbrando e NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 52.

Os que defendem o *direito de ingerência* o entendem como direito da humanidade à própria permanência no espaço terrestre, e defendem a substituição das várias soberanias estatais por uma única soberania internacional – a soberania do meio ambiente. Dentre os diversos gêneros de ingerência é a ingerência ecológica a que alcança maior visibilidade no cenário atual. Ao passo que, por exemplo, a ingerência humanitária beneficia as pessoas individualmente, ou apenas parte delas, a ingerência ecológica se refere em última instância a todos os indivíduos, uma vez que trata das condições de sobrevivência da humanidade no planeta. Não é absurdo afirmar que, em um futuro não muito distante, a ingerência ecológica será um forte elemento de articulação política das relações internacionais, principalmente devido ao seu caráter de necessidade e urgência.

Importante ponto a ser levantado é em quais situações a intervenção pode ser considerada legal e legítima. Até o presente, Estados e cidadãos são os reais portadores de direitos e deveres na comunidade internacional, e não os seres humanos, o que torna necessária a justificação da intervenção até então. A partir do momento que se tenha uma comunidade de seres humanos no lugar da de Estados – processo que, para muitos, já está em curso, as normas que justificam a intervenção passarão a tutelar mais os direitos daqueles que destes. Se o meio ambiente for considerado como um dos direitos da humanidade, tal quadro favorecerá potencialmente a sua proteção. Neste caso, entretanto, necessitaria de motivação a não-intervenção, e não mais a ingerência.

Influenciados pela idéia de reformulação do critério de não-intervenção, alguns autores rejeitam a expressão “intervenção ambiental” por considerar que “intervenção” seja um termo por demais forte para representar uma atuação supranacional apoiada por um direito, e “ambiental” ser um termo de grande amplitude, pouco específico, que exclui a dimensão de poder autorizado. Desse modo, “ingerência política” estaria apta a refletir de maneira mais fiel a problemática em questão, por tratar-se de termo mais avançado e preciso, que abrange a concepção de consenso dos Estados na criação de uma tutela atuante real e legitimamente sobre o patrimônio ecológico global. Ao menos no tocante à questão ambiental, o sistema internacional parece realmente caminhar em direção aos regimes de ingerência ecopolítica.

Conforme já exposto em capítulo precedente, as relações internacionais contemporâneas tendem a afastar os fatores socio-ambientais das considerações que devem estruturar o intercâmbio comercial. Em nome da liberdade de comércio chega-se ao ponto de ignorar qualquer espécie de problema resultante de princípios coletivos. É o que demonstram os tantos tratados ambientais e as relações existentes entre estes e as diretrizes do sistema

imposto pelo Acordo Geral sobre Tarifas de Comércio (GATT) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Como exemplo, tem-se o princípio do poluidor-pagador, que antes fazia imposição ao Estado poluidor que pagasse pela poluição que produzia, e hoje não exclui a possibilidade de negociação de direitos de poluição por parte dos países menos poluentes. Bastante pertinentes são as palavras tecidas por Christian Caubet sobre o tema:

A obsessão do lucro é o parâmetro mais relevante das relações internacionais, quer na paz, quer na guerra. Não é, portanto, de se estranhar muito que os setores da atividade econômica que menos se sujeitam a normas, sejam os das finanças e do comércio.⁵⁴

No vértice do neoliberalismo, sistema que fundamentou a sociedade do lucro desagregado de valores sociais e ambientais, encontra-se mais uma vez os Estados Unidos da América. Ante todos os fatores já abordados que explicam o posicionamento americano, um não foi mencionado: é de ciência comum as graves consequências trazidas pelo efeito estufa para todas as partes do mundo, mas o que poucos sabem é que os Estados Unidos são, a curto prazo, privilegiados em relação às demais nações atingidas; além da grande extensão territorial e da localização latitudinal mediana, o país situa-se relativamente ilhado com relação a efeitos ambientais, fazendo com que as implicações do efeito estufa e do aquecimento global se façam notar com menor velocidade naquele território.

Com esta nova informação, acha-se mais fácil ainda compreender a posição de rejeição adotada pelos EUA quando da assinatura do Protocolo de Kyoto (*vide* o capítulo 4 deste trabalho). O país não apenas recusou-se a assumir o compromisso de reduzir as emissões de dióxido de carbono como continua queimando combustíveis fósseis em quantidades cada vez maiores. O fato é que as necessidades energéticas dos Estados Unidos, no passo a que caminha o consumo do país, só tende a aumentar nas próximas décadas, o que possivelmente justificaria os planos do setor de explorar e queimar rapidamente todas as reservas de combustíveis fósseis disponíveis.

Talvez por mera coincidência, ou não, as guerras recentes promovidas pelo Estado Americano têm trazido visíveis benefícios à indústria petrolífera do país. Relembre a Guerra do Golfo, que garantiu liberdade comercial para as jazidas petrolíferas do Kuwait; a Guerra do Afeganistão, que possibilita uma rota alternativa para a exploração do petróleo do mar Cáspio; e a mais recente, a Guerra do Iraque, que abre para os EUA o acesso ao petróleo

⁵⁴ CAUBET, Christian Guy. O comércio acima de tudo (e o meio ambiente fora da lei). *Lua Nova. Revista de*

iraquiano. Tal percepção vem a confirmar que muitas vezes os interesses dos agentes estatais se sobrepõem ao bem da coletividade, independente de tratar-se de interesses militares, econômicos ou qualquer outro, deixando de lado inclusive o compromisso para com o meio ambiente e o bom senso.

Paulo Bonavides expõe o percurso que percorrem as relações internacionais contemporâneas, guiadas pelas maliciosas mãos do sistema capitalista:

Aplauda o neoliberalismo triunfante o capitalismo; mal percebe, contudo, que o capital pode colocar a Humanidade pela segunda vez no buraco negro da História. Onde ontem medravam as ideologias de dominação e as ditaduras fatais à liberdade e à civilização, hoje medram os interesses das superpotências, que governam os rumos e o processo da globalização, fazendo os países do Terceiro Mundo caudatários desse processo. Artífices da vassalagem branca, um modelo até agora desconhecido, eles submetem os países do Terceiro Mundo, vagarosamente, à perda de sua identidade nacional, em troca de ínfima fatia do bolo global, isto é, das sobras de um banquete de que, em verdade, não participarão.⁵⁵

Todas essas constatações acabam por gerar um forte ceticismo quanto ao sucesso de possíveis regimes internacionais de ingerência ecológica, pois, mesmo que a doutrina cogite e aprove o surgimento de tais regimes, o que se observa na prática é a personificação, por parte dos Estados, do antigo provérbio “cada um por si e Deus por todos”, em que o principal prejudicado é sempre o meio ambiente. Toda a teoria de uma ordem internacional coordenada, politicamente organizada, formada por Estados soberanos, cai por terra quando o que se encontra é um sistema internacional baseado no oligopólio, ausente de normas eficazes, diante de nações hierarquicamente organizadas conforme o potencial econômico e industrial. Como reflexo, os Estados tendem a utilizar-se da intervenção internacional quando lhes for conveniente, e não quando for necessária ou adequada.

Por fim, passa-se à análise da situação da Amazônia brasileira diante de problemática posta. A indagação que se faz é qual a posição do Brasil com respeito à sua soberania naquele território, em meio à possibilidade do uso do direito ou dever de ingerência por parte da comunidade internacional.

Previsivelmente, poucas ou quase inexistentes foram as ações diplomáticas postas em prática na região amazônica brasileira. A preocupação dos diplomatas parecem ficar limitadas ao plano do discurso, pouco se podendo falar em diretrizes sólidas com vistas à ocupação da Amazônia. Como resultado, a atuação que deveria pertencer aos agentes estatais

Cultura e Política, São Paulo, v. 1, p. 169, 2001.

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 283-284.

brasileiros fica, na maior parte das vezes, à mercê dos interesses geopolíticos e econômicos. Adquirem destaque os atores civis e econômicos, em lugar dos tradicionais sujeitos estatais. No plano civil, surgem diversas associações, sindicatos, universidades e, principalmente, organizações não-governamentais, com o intuito de colaborar parcialmente na tutela do espaço amazônico. Ressaltando que todos esses agentes são ouvidos quando da formulação de políticas públicas voltadas para a região.

Crescem ainda os agentes econômicos – “crescem” porque surgidos no passado, que passam a contar com maior autonomia no território amazônico. Existem agentes econômicos nacionais, mais preocupados com a expansão da fronteira interna, com certa influência na elaboração de políticas governamentais. Há também os agentes econômicos internacionais, embora a real influência destes nas políticas públicas para a Amazônia seja mínima, o que se explica no fato de que quase todo o capital estrangeiro encontra-se regulamentado por normas e parcerias impostas pelo governo nacional.

Cumpre salientar que o passado mostra um Brasil com sólida política de defesa da soberania nacional, ainda nos tempos dos militares. As últimas década, todavia, vêm mostrando o oposto. Como consequência da abertura da economia às leis de mercado internacional, das privatizações em todas as áreas de produção e serviços, bem como do surgimento de novos atores principais na política do País, não se acha mais possível visualizar uma posição firme do governo brasileiro perante ameaças internacionais à sua soberania. Até aproximadamente o término da década de 1970, a soberania brasileira sobre o território da Amazônia era alvo de uma política clara e consistente. A partir de então o que se tem é um campo de incertezas.

Por outro lado, o País mostra-se atento e ciente de seu papel não só no âmbito nacional como no cenário internacional. Não ignora as movimentações externas inclinadas a, por força do argumento do *dever de ingerência*, enfraquecer e progressivamente eliminar o princípio da soberania, tal como demonstrado pelo embaixador Paulo de Tarso, citado por Eulálio Nascimento:

[...] as pressões incluem um chamado à ingerência 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. (NASCIMENTO E SILVA, 2002, p. 52)

Aqui se faz um pequeno parênteses, de modo a refletir um ponto duvidoso: diante do tratamento desigual dispensado aos Estados que compõem a ordem internacional, tendo determinadas nações um peso bem maior do que outras, chegando por vezes tais nações a

desobedecer e até colidir com as determinações das Nações Unidas, o que garantiria a um país como o Brasil que a simples adoção de medidas diplomáticas mais incisivas no solo amazônico ou a implantação de políticas públicas ambientais mais eficazes afastaria por completo a ameaça de uma possível intervenção internacional? O que garante que a possível ingerência ecopolítica sairia dos planos estratégicos dos demais Estados?

Outro questionamento fora colocado pelo autor E. Nascimento:

Considerando que os principais danos ao meio ambiente são atribuíveis às potências industriais, a dúvida que existe consiste em saber se, na hipótese de má conduta pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha ou Rússia, uma entidade supranacional teria poderes para julgar e punir um dos citados países. Daí o empenho dos países mais débeis em insistir, durante a Conferência do Rio e durante os trabalhos preparatórios, que a referência ao direito soberano de explorar os recursos naturais de conformidade com a sua política ambiental fosse mantida. (NASCIMENTO E SILVA, 2002, p. 54)

É em meio a estas ponderações que a ocupação da Amazônia deve permanecer como uma preocupação constante na formação das políticas governamentais do Brasil. Do contrário, não se estará garantido o duradouro domínio do Estado brasileiro sobre aquele espaço geográfico, nem tampouco a soberania nacional perdurará como poder absoluto dotado de legitimidade plena.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo desenvolvido, foi possível depreender quão frágeis podem ser os postulados humanos, tão frágeis quanto os recursos da natureza.

Se de um lado a Mãe Natureza levou centenas de milhares de anos para produzir o que o ser humano destruiu em poucos séculos, institutos que o homem construiu ao longo de séculos estão sendo repensados nas últimas décadas.

O conceito de Soberania, surgido inicialmente como sinônimo do próprio conceito de Estado, vê-se diante de duras críticas junto à chamada comunidade internacional. Muito embora esta comunidade seja o conjunto da totalidade dos Estados soberanos, ela vem sendo empregada como se pessoa independente fosse. Em seu nome, agem alguns Estados, como forma de conferir às suas posições maior firmeza e fundamentação perante as demais nações.

Em tempos nos quais se caminha para uma comunidade internacional de seres humanos, no lugar da atual comunidade de Estados, as normas necessárias a justificar a intervenção passam a tutelar cada dia mais os direitos dos cidadãos e menos os direitos dos países. Caso se considere o meio ambiente como um dos direitos da humanidade, o que representa a tendência global, sua proteção ganhará força extra e sairá de certo favorecida.

Neste sentido, os direitos humanos seriam um dos pontos de convergência entre direito e coerção, ou melhor, entre intervenção vista como direito e intervenção vista como força. A intervenção ambiental estaria assim posta como a unificação entre direito e coerção, pois, tendo como alicerce o direito do meio ambiente, contaria com um poder de coerção legítimo.

A solução mais palpável é a que se sustenta na reformulação dos atuais conceitos de soberania e não-intervenção, descartando-se a idéia de eliminação do conceito de Estados soberanos, mas se fazendo necessário, sim, tornar mais incisivas e eficazes as normas de direito internacional. Ao repensar o tradicional não-intervencionismo, tal iniciativa incluiria as preocupações humanitárias no rol de condições existenciais da paz e segurança internacionais. O que se observa na comunidade atual é uma transformação de estratégias nacionais em estratégias internacionais, antes fundamentadas na valorização dos interesses individuais e agora voltadas a uma otimização dos interesses coletivos. A resposta para tal mudança está na interdependência ecológica global, que somente nas últimas décadas ganhou visibilidade por parte dos governantes estatais.

Se para muitos cidadãos os problemas ambientais representam preocupação empírica, para grande parte dos Estados, especialmente os mais ricos e desenvolvidos, a preservação do meio ambiente serve de disfarce para reais interesses econômicos.

O perigo está no fato de que, sendo estes mesmos países dominadores da Economia Internacional, dos meios de imprensa internacionais, das principais cadeiras da Organização das Nações Unidas, quem ou o que estaria acima destes Estados para sobre eles impor qualquer limite? A preocupante constatação é que nada e nem ninguém tem poder em última instância além do poder de tais Nações.

Considerando que nem mesmo as deliberações da ONU podem conter a força de Estados soberanos como os Estados Unidos, só resta aguardar o ciclo natural da História, em que todas as superpotências chegam ao seu ápice e, posteriormente, a seu fim.

O meio ambiente, entretanto, não pode esperar por muito tempo. A Amazônia tem parte de seu território devastado todos os dias, incessantemente. O governo brasileiro, nem tampouco a comunidade internacional, podem esperar mais. Neste ponto a que se chegou, discursos diplomáticos de boas intenções não são mais suficientes. Presidentes, Ministros e diplomatas não têm mais tempo para repensar, dialogar, cogitar... É tempo de ação, de prática, de afirmação.

Este é o único caminho possível para se resguardar a soberania intacta ou, pelo menos, minimamente abalada. Do contrário, estarão justificadas as ações estrangeiras aptas a realizar o que os agentes nacionais não foram capazes. Na luta pela preservação do ambiente e pela manutenção da espécie, a intervenção internacional não encontrará qualquer óbice. E estará, por tudo, incontestavelmente fundamentada.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hidelbrando e NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALMEIDA-DINIZ, Arthur. *Novos Paradigmas em Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

ARAGON, L.E. (ed.). *A desordem ecológica na Amazônia*. Série Cooperação Amazônica. Belém: UNAMAZ, UFPAM, 1991.

BARRAL, W.; PIMENTEL, L. O. (Org.). *Comércio Internacional e Desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BECKER, Bertha K. *Geopolítica da Amazônia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 2ª Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

_____. *Teoria do Estado*. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

COELHO, Pedro Motta Pinto. *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1992.

COSTA NETO, Nicola Dino de Castro e; BELO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávia Dino de Castro e. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98*. 2ª Ed. Brasília: Brasília jurídica, 2001.

CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado*. Trad. de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DOMINGUES, José Marcos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

HELLER, Herman. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOHLHEPP, G. (coord.). *Brasil: modernização e globalização*. Frankfurt am Main, Madrid: Bibliotheca Ibero-Americana, 2001.

KOHLHEPP, G.; SCHRADER (Eds.). *Homem e natureza na Amazônia*. Tübingen: Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerika-Forschung (Contribuições Tübingenses para a Pesquisa Geográfica da América Latina), 1987.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MALATESTA, Nicola Framarino dei. *A Sociedade e o Estado*. Trad. de Lúcia Amélia F. Baz e Maria Sicília Damiano. Campinas: LZN Editora, 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Título Original: The Prince.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15ª Ed. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental – a função do tributo na proteção do meio ambiente*. 1ª Ed. (ano 2003), 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007.

NOBRE JÚNIOR, E. P.; MENDONÇA, F. A. S.; SILVEIRA NETO, O. S.; XAVIER, Y. M. A. *Direito Ambiental aplicado à indústria do petróleo e gás natural*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

PAUL, W.; SANTOS, R. A. O. (Org.). *Amazônia Perante o Direito: Problemas Ambientais e Trabalhistas*. Belém: UFPa, 1995.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 2ª Ed. São Paulo: Livraria Martins, 1960.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 10ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Teixeira. *Um grande desafio diplomático no século passado*. Conselho Federal de Cultura, 1971.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TÔRRES, Heleno Taveira. (Org.) *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

VADE MECUM. 2ª Ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

PERIÓDICOS

CAUBET, Christian Guy. O comércio acima de tudo (e o meio ambiente fora da lei). *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 1, 2001.

KOHLHEPP, Gerd. *Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira*. Estud. av. vol.16 no.45, São Paulo, Mai/Ago 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004&script=sci_arttext>. Acessado em 06 nov. 2008, às 11h24min.

ARTIGOS

AMORIM, Celso; REZENDE, Sergio; SILVA, Marina. *A Amazônia não está à venda*. Jornal Folha de S. Paulo em 17/10/2006. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=431&Itemid=397>. Acesso em: 12 nov. 2008, às 14h38min.

PERSIVO, Silvio. *O PAC e a Amazônia*. Conselho Federal de Economia (COFECON). Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=601>. Acesso em: 12 nov. 2008, às 01h55min.

SILVA, Marina. *Amazônia: desenvolvimento e sustentabilidade*. Diário de Cuiabá em 04/08/2003. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/opiniaio/artigo_detail.cfm?id=77145>. Acesso em 10 nov. 2008, às 23h33min.

ENDEREÇOS ELETRÔNICOS

Folha de São Paulo on line. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u87068.shtml>>. Acesso em: 12 nov. 2008, às 10h40min.

Correio do Brasil. Disponível em: <<http://www.correiodobrasil.com.br/noticia.asp?c=146031>>. Acesso em: 18 nov. 2008, às 21h50min.

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Disponível em: <<http://www.otca.org.br/publicacao/portugues.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2008, às 00h35min.

Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Disponível em: <<http://www.sivam.gov.br/INDEX.HTM>> ou através do site do Governo Federal <http://www.brasil.gov.br/servicos/areasdeinteresse/index_servicosProc/categoriaservico.2004-07-30.2359145483/260>. Acesso em: 24 out. 2008, às 23h15min.

Superintendência do desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Disponível em: <<http://www.ada.gov.br>>. Acesso em: 29 out. 2008, às 10h27min.

VEJA.com: Perguntas e respostas. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/protocolo_kioto/index.shtml#topo>. Acesso em: 19 nov. 2008, às 00h25min.

<<http://www.biodiesel.gov.br/docs/congressso2006/agricultura/CultivoDende.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2008, às 11h20min.

<www.amazonia.org.br/noticias>. Acesso em: 29 ago. 2008, às 10h03min.

<http://www.povosdamazonia.am.gov.br/pdf/amazonia_desmatamento_foi_maior_desde_1995.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2008, às 15h03min.