

O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL DA AMAZÔNIA

Lucas Martins Miranda¹; Thiago Brito Steckelberg ²

¹ Graduando pela Faculdade Evangélica de Goianésia – FACEG.-

² Professor da Faculdade Evangélica de Goianésia – FACEG

RESUMO

O Tratado de Cooperação Amazônica nasceu de uma iniciativa brasileira na busca de promover o desenvolvimento econômico, os transportes, a comunicação e a exploração dos recursos naturais da região da Bacia Amazônica, que engloba, além do país diligente, a Bolívia, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Peru, o Suriname e a Venezuela. O contexto histórico no qual se deu a assinatura do tratado era de grande manifestação internacional nos assuntos que concernem ao direito ambiental, sobretudo na arena global, que propunha a discussão acerca da “internacionalização” de regiões fundamentais para a manutenção do ecossistema planetário, como a floresta Amazônica. Em uma resposta que visava frisar a soberania das nações do sul ocidental frente aos interesses das potências do norte, os governos das nações supracitadas acordaram em desenvolver harmônica e equitativamente a região. Nesse ínterim, os programas de tutela do patrimônio ambiental disposto na região Amazônica foram eclipsados pela ideia da exploração sem interferência na soberania, o que distanciou, por muito tempo, o tratado de um objetivo ambiental. Somente na virada do século é que programas de monitoramento voltados à pauta da preservação repercutiram na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, fundada através de uma emenda ao texto do tratado, em 1998. Dentre as iniciativas advindas do OTCA, o Projeto de Monitoramento da Cobertura Florestal, realizado em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), se destacou na coleta de informações referentes à extensão e à qualidade da cobertura florestal na Região Amazônica, além de dados acerca do desmatamento, exploração do solo, presenças indígenas e atividades econômicas. Desde 2011, o serviço fornece às nações amazônicas índices necessários para nortear as políticas ambientais para este bioma.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Direito Internacional. Tratado. Cooperação.

ANTECEDENTES DO TRATADO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA

A Amazônia é incontornavelmente uma pauta basilar na discussão do direito ambiental a nível internacional. Ocupando 40% do território da

América do Sul, a maior floresta megadiversa do mundo abriga 20% das espécies de fauna e flora mundiais. A Bacia do Amazonas contém cerca de 20% de toda a água doce da Terra, divididas entre rios, lagos, córregos, cursos d’água e aquíferos –



estes podem abranger uma área de quase 4 milhões de km².

Por décadas, os únicos tratados internacionais assinados tendo como palco a região do bioma foram relacionados à delimitação das fronteiras do Brasil com os demais países sul-americanos. No contexto internacional, o mundo viveu por séculos em um frenesi desenvolvimentista proporcionado pelo advento da Revolução Industrial, que atingiu a América Latina no início do século XX. A necessidade de modernizar a economia e captar os recursos disponíveis expugnou qualquer discurso com viés ambientalista nos círculos de poder mundiais. Esses fatores evidenciam a ausência de políticas direcionadas ao norte brasileiro, somados ainda à segregação da região em relação ao restante do país.

O primeiro grande ato realizado pelo governo brasileiro na Amazônia foi ainda durante o Império, quando, através do Decreto nº 3749 de 1866, D. Pedro II concedeu a abertura dos portos e dos rios da região para a livre navegação estrangeira. Após a decisão do monarca - tomada por grande pressão externa -, perdurou um grande hiato de operações direcionadas ao norte. Em contrapartida, os governos republicanos subsequentes dedicavam atenção a Bacia do Rio Prata. Rubens Ricupero (1984) escreve:

A demora em cristalizar na Amazônia processo semelhante [ao da Bacia do Rio da Prata] se deve, é sabido, ao vazio humano e econômico

da região. A muralha da Cordilheira conteve a população dos países vizinhos em franjas ao longo do Pacífico e do Caribe e em nódulos no Altiplano. No lado brasileiro, a dependência em relação aos rios navegáveis amarrou as cidades às barrancas fluviais.

Entretanto, com a paulatina importância dada aos desastres ambientais que assolavam o mundo, importância essa fomentada, sobretudo, pelas pesquisas científicas no ramo financiadas por organismos internacionais, o direito ambiental finalmente ocupou um posto nas rodadas de conversas de cimeiras multilaterais. Em 1972, com a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, deu-se o marco decisório da inclusão definitiva do meio ambiente como tópico de deliberação fundamental.

Na visão de Kohler (2005, *apud* Lima, 2014), a convenção, convocada pela Assembleia Geral da ONU, conclamou “a humanidade para a necessidade de aumentar o número de trabalhos educativos voltados à questão ambiental”, através da Declaração de Estocolmo, e “estabeleceu bases para o bom relacionamento do desenvolvimento econômico com o meio ambiente”, instituído pelo Plano de Ações.

Entretanto, as discussões que marcaram o evento trouxeram à mesa da ONU uma dicotomia sensível: os países desenvolvidos, que exploraram extensivamente os recursos minerais desde a Revolução Industrial e finalmente sentiam as consequências dessa exploração nos desastres



naturais, entraram em embate com os países em desenvolvimento, que lidavam com a industrialização lado a lado das mazelas sociais. Para Kohler (2005, *apud* Lima, 2014):

Os países desenvolvidos estavam preocupados com a poluição industrial, a escassez de recursos energéticos, a decadência de suas cidades e com outros problemas decorrentes dos seus processos de desenvolvimento. Já os países não desenvolvidos tinham suas preocupações dirigidas aos elevados níveis de pobreza e desemprego e aos baixos indicadores de qualidade de vida.

O temor das nações emergentes ocidentais de que as potências interferissem em seu território e soberania provocou uma onda de acordos envolvendo diretrizes de tutela de regiões específicas, com o intuito de reafirmar o domínio desses países. No Brasil, o presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, o primeiro líder após a instauração da ditadura militar, fundou, em 1966, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, com o intuito de gerar investimentos fiscais nacionais e internacionais e gerir de forma mais próxima a Amazônia Legal. Nas palavras de Ricupero (1984):

Pela primeira vez, a abordagem dos problemas amazônicos se faria com continuidade e de acordo com filosofia radicalmente nova. Não mais os equívocos passados de uma economia ilusória e frágil,

vulnerável às oscilações dos mercados externos e aos ciclos da economia mundial, mas um desenvolvimento harmonioso de todos os setores, autosustentável e integrado ao resto do País.

A fundação da autarquia foi imprescindível para a possibilidade do Brasil firmar o Tratado de Cooperação Amazônica, pois, finalmente, havia a concretização do que eram, até então, projetos governamentais. O interesse brasileiro em aperfeiçoar a comunicação do norte com o restante do país gerou nas nações sul-americanas um efeito cascata, em um momento histórico em que o Brasil se aproximava dos governos militares da região. Conforme Antiquera (2006):

As questões específicas da Amazônia: o tratado pretende ser um instrumento para ajudar os signatários a incorporar o território amazônico a suas respectivas economias, compartilhar experiências, aumentar a qualidade de vida das populações, desenvolver tecnologias específicas, melhorar a infraestrutura da região, fazer da Amazônia um elo e não um fosso entre os países, garantir a preservação do meio ambiente, proteger um espaço frágil contra pretensões externas, e, principalmente, incorporar a região aos esforços nacionais de desenvolvimento.

É válido ressaltar que a preocupação em manter o *status quo* do sul ocidental no sistema internacional era tamanha que a Guiana Francesa –



departamento ultramarino francês onde a Amazônia cobre 96,5% de todo o território – foi excluída do tratado pelo fato de não possuir corpo diplomático próprio, e a gestão das ações multilaterais, caso tomasse parte do TCA, seria realizada pela França. Entre os líderes americanos havia o receio de tornar uma potência europeia parte de um acordo que visava justamente reafirmar suas soberanias.

O acordo firmado no dia 3 de julho de 1978 em Brasília - que posteriormente sediaria a Organização do tratado – foi recebido pelos países com grandes expectativas. Na contramão de um mundo desenvolvido que buscava reverter impactos ambientais do avanço desmedido da industrialização ao longo de três séculos, as oito nações emergentes pretendiam utilizar da letra da carta como uma permissão para avançar com a exploração de recursos, salvaguardada, especificamente pelo:

ARTIGO IV

As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.

]

O Peru, que tem mais da metade de seu território coberto pela Amazônia, é um exemplo de nação que fez jus ao artigo, dando continuidade a uma política de perseverante valorização econômica da denominada “Zona da Selva”. A cidade de Iquitos, no departamento peruano do Amazonas, é o maior centro urbano amazônico fora do Brasil. Com

a livre circulação de embarcações pelos rios da região e a cooperação mútua, a importação de petróleo peruano para as refinarias de Manaus foi facilitada.

Entretanto, essa vantagem brasileira supracitada não foi alcançada apenas pela adesão dos países ao TCA, dependendo de decisões tomadas antes mesmo da proclamação da República – vide o Decreto nº 3749 de 1866. Ao ser analisada a letra do acordo, percebe-se a importância exacerbada de elementos que garantam o uso da região para fins econômicos em detrimento de propostas de cooperação e preservação do bioma.

Além disso, o ato é classificado como *soft law*, já que não há nenhum mecanismo que imponha sanções ou punições em caso de violação de algum de seus artigos. Seu caráter é, portanto, de intenções, como explicita Cavalcanti e Torquato (2013 *apud* Marinho, 2014):

O TCA possui artigos precisos e elaborados, mas em nenhum momento eles são coercivos, eles são entendidos como um guia de cooperação entre as partes, onde fica bem clara a afirmação da soberania e responsabilidade dos países contratantes sobre suas respectivas bacias amazônicas.

Como exemplo, é possível citar o Artigo XV do tratado, onde diz que as partes contratantes “se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos”. Apesar da letra do acordo pontuar essa atitude, trata-se apenas



de uma possibilidade, que não acarretará em nenhum tipo de sanção a determinada nação que não concretizar o verbo do artigo.

REVISÃO LITERÁRIA E MECANISMOS ADVINDOS DO TRATADO

Apesar do contexto histórico desenvolvimentista e militar no qual se deu a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica pelas oito nações sul-americanas, mesmo os governos democráticos subsequentes mantiveram suas aplicações concretas e fomentaram um cumprimento mais pleno do acordo.

Como aponta Mazzuoli (2015), a preocupação com o meio ambiente e a formação de um arcabouço normativo e político de proteção ambiental no direito internacional são fenômenos recentes na história da humanidade. A Convenção de Estocolmo, de 1972, e a Conferência do Rio de Janeiro, de 1992, foram precursoras de uma série de outras cimeiras e cúpulas multilaterais fundamentais para a regulamentação dos atos internacionais na seara ambiental. Nas palavras de Accioly, Silva e Casella (2010):

Na década de 1990 ganhou força o movimento dos órgãos internacionais voltados à preservação do meio ambiente no sentido de implementar, promover o cumprimento e, se necessário, buscar execução forçada dos tratados multilaterais.

Segundo Mazzuoli (2015), com o nascimento da ONU e desenvolvimento da

diplomacia multilateral, o Direito Internacional do Meio Ambiente ganha contornos bem definidos inserindo a questão ambiental na pauta das discussões interestatais e dos governos em sua política doméstica. Gradativamente o direito ambiental internacional atingiu o setor privado, que imperativamente necessitava de atingir metas de sustentabilidade para obter maior aprovação no cenário mundial. Essa ação legitimou a formação de mecanismos do setor que canalizavam recursos para a proteção do meio ambiente, como o Fundo Amazônia.

O projeto de canalização de verbas foi proposto pelo governo brasileiro em 2007 durante a 13ª Conferência das Partes da UNFCCC, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. No ano seguinte, o fundo foi oficialmente fundado e recebeu, desde então, R\$ 3,4 bilhões de doações da Alemanha, Noruega e Petrobras.

Um dos 103 projetos que receberam verba do Fundo Amazônia é de iniciativa da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, o Monitoramento da Cobertura Florestal. Através de Salas Nacionais de Observação (SdO) implantadas em todos os países signatários do acordo, são coletados dados relativos à gestão florestal, ao desmatamento, à ocupação da terra, às mudanças no uso do solo e à sustentabilidade.

Desde 2010, o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) do Brasil, em parceria com



o Monitoramento Florestal da OTCA, monitora via satélite a cobertura vegetal do bioma com o intuito de fornecer índices e estatísticas de temas relevantes para a gestão da floresta Amazônica. O projeto é fundamental para formular políticas ambientais robustas e capazes de solucionar problemáticas que afetam a flora da região.

A primeira fase do monitoramento contou com o financiamento da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), da Cooperação Alemã (BMZ/GIZ) e da Cooperação Holandesa (DGIS). A segunda etapa, que iniciou em 2013 e visava a capacitação de profissionais e tecnologias, recebeu R\$ 23,7 milhões do Fundo Amazônia e está parcialmente estagnada devido a mudança de diretrizes dos governos da OTCA, sobretudo o brasileiro.

O Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia, do INPE, aponta uma diminuição do desmatamento na Amazônia Legal, em 2019, de 64% se comparado a 2004. Apesar de o índice ser favorável à primeira vista, é necessário salientar que até 2004 não havia tecnologias de monitoramento que pudessem evidenciar a realidade do desmatamento florestal. Somente após a implementação das políticas de investimento no monitoramento via satélite é que foi capaz de realizar uma estimativa segmentada e factível.

Desde então, houve uma queda subsequente nos índices de desmatamento captados pelo

PRODES (em parceria com o INPE e com o projeto de monitoramento da cobertura vegetal, da OTCA) até 2013. A partir desse ano, alternaram índices maiores e menores em relação aos respectivos anos anteriores. Os dados independentes do INPE também apontam 2004 como sendo o ano com o maior número de focos de incêndio na Amazônia, totalizando 218.637 focos. Em contrapartida, após 10 anos de fiscalização o desmatamento caiu 79%, e o número de focos de incêndio, 26%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tratado de Cooperação Amazônica, ao ser assinado pelas oito nações que detêm partes do bioma – com exceção da França –, se efetivou mais como uma carta de “emancipação” do que um instrumento de cooperação. Como já mencionado, o principal fator para o viés adotado foi o militarismo, que imperava nos governos desses países.

A falta de coerção na letra do tratado e o próprio desinteresse das partes contratantes em exercerem fiscalização mútua e fazer valer dos artigos contribuíram para a quase obsolescência do ato. Somente com a redemocratização da América do Sul, que ocorreu nas décadas de 80 e 90, é que os interesses em uma verdadeira cooperação democrática, a garantia dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos latinos e o suporte multilateral no continente sobrepuseram a mera exploração econômica da Amazônia.



Na esteira dessa redemocratização os países aprovaram em 1998 uma emenda que fundou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, assinada em Caracas e sediada em Brasília. O órgão, dotado de secretaria geral, tesouraria e outras repartições de gestão, favoreceu uma maior estruturação dos projetos respaldados no acordo, como o monitoramento da cobertura florestal.

Aliado à Agência de Cooperação Brasileira, ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Brasil), à Organização Internacional de Madeiras Tropicais, ao Ministério Federal de Cooperação e Desenvolvimento Econômico da Alemanha, à Direção Geral de Cooperação Internacional do Ministério de Relações Exteriores dos Países Baixos e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, o projeto foi fundamental na elucidação de estatísticas sobre desmatamento, cobertura florestal, solo, clima e outros fatores que até então eram frágeis ou inexistentes. No Brasil, o monitoramento embasou políticas ambientais mais sólidas e assertivas, que resultaram em uma diminuição sucessiva do número de área desmatada.

Por fim, é importante ressaltar que a cooperação mútua dos países da região amazônica necessita de diretrizes sólidas que deem continuidade aos projetos já desenvolvidos e busquem a efetiva proteção ambiental do bioma, ameaçado constantemente pela exploração econômica desenfreada. O risco não é apenas sobre a fauna e a

flora, mas também atinge as populações nativas, que perdem paulatinamente suas terras demarcadas aos madeireiros e agropecuaristas. O tratado, como citado ostensivamente, não prevê punição aos artigos que não são cumpridos, mas exige-se dos governos a responsabilidade advinda da boa prática do direito internacional e, sobretudo, da política progressista de proteção aos direitos fundamentais e ao direito ambiental – este último incluído por grandes pensadores como um direito humano de terceira geração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ANTIQUERA, Daniel de Campos. A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazonica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas – Convênio PUC/SP, UNESP e UNICAMP, Campinas, 2006. Acesso em 12 outubro de 2020.
- BATTAGLIA, Rafael. **O que é o Fundo Amazônia**. 12 agosto de 2019. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/sociedade/o-que-e-o-fundo-amazonia/>>. Acesso em 14 outubro de 2020.
- BRASIL. Senado Federal. **O Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília, 1984.



LIMA, Fabrício Wantoil. **Manual de Direito Ambiental**. 1. ed. São Paulo: Edijur, 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OTCA. **Projeto de Monitoramento da Cobertura Florestal**. 16 janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/projects/details/12>>. Acesso em 10 outubro de 2020.

TRATADO de Cooperação Amazônica. 3 julho de 1978. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/TRATADO%20DE%20COOPERACAO%20AMAZONICA.pdf>>. Acesso em: 7 abril de 2020.



Inteligência Artificial:
A Nova Fronteira da Ciência Brasileira
Mês Nacional da Ciência, Tecnologia e Inovações

VII ConInt
Congresso Interdisciplinar