

AS PERSPECTIVAS PARA UMA INTEGRAÇÃO SOCIOAMBIENTAL AMAZÔNICA

THE PROSPECTS FOR A SOCIAL AND ENVIRONMENTAL AMAZON INTEGRATION

Fernando Fernandes da Silva¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. As relações intergovernamentais e supranacionais no direito internacional; 2. As políticas de cooperação e de integração no direito internacional; 3. Os modelos de integração econômica; 4. Os casos pioneiros de integração; 5. Alguns modelos de integração pós-segunda guerra mundial (1939-1945); 6. A integração socioambiental amazônica; considerações finais; referências das fontes citadas.

RESUMO

O objetivo nesse artigo é a análise histórica e jurídica das principais experiências internacionais relativas às políticas de integração, com enfoque nos modelos desenvolvidos pelos países europeus e sul-americanos. A partir desses modelos nossa proposta é apresentar um modelo de integração dos Estados abrangidos pelo bioma amazônico e conseqüentemente conferir à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) uma nova estrutura administrativa e institucional adequada à proposta de integração socioambiental, com base nas fontes de Direito Internacional Público e do Direito Brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Integração Amazônica; OTCA; Reforma Institucional.

¹ Professor de Direito Internacional Público e Privado do curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito de Sorocaba; Professor de Direito Internacional Público e Privado do curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos); Coordenador e Professor de Direito Ambiental Internacional do curso de doutorado do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental Internacional da UniSantos, na cidade de Santos/SP, Brasil. E-mail: ffs@uol.com.br

Este ensaio é uma reflexão do autor em decorrência das suas atividades como coordenador pela UniSantos do projeto de pesquisa PROCAD AMAZÔNIA 2006, patrocinado pela CAPES, e desenvolvido em parceria com a Universidade Estadual do Amazonas (UEM) e com a Universidade Federal do Paraná (UFPR).

ABSTRACT

The purpose of this article is the historical and legal analysis of the main international experience regarding integration policies, with a focus on models developed by European and South American countries. From these models we propose to present a model of integration of the states within the Amazon biome and consequently give the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) a new proposal to give the proper administrative and institutional structure, regarding to integration of environmental management, based on the sources of Public International Law and Brazilian Law.

KEY-WORDS: Amazon Integration; ACTO; Institutional Reform.

INTRODUÇÃO

Em 1978, o governo brasileiro celebra com Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela² o Tratado de Cooperação Amazônica, como estratégia para a implementação de uma política de proteção do patrimônio cultural e natural amazônico, bem como, a implementação de uma política de cooperação entre os Estados Membros para a criação de ações articuladas para uma administração comum daquele território.

Em Caracas, em 1998, os mesmos Estados signatários do TCA (1978) celebraram o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), "dotada de personalidade jurídica, sendo competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais" (artigo I, da OTCA)³ com o objetivo de implementar a política de cooperação já mencionada, inserida num contexto global e regional novos caracterizado, por exemplo, pela descoberta de diversos códigos genéticos, que

² No Brasil o TCA (1978) foi introduzido em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto Legislativo número 69 de 18 de outubro de 1978 e promulgado pelo Decreto número 85.050 de 18 de agosto de 1980.

³ No Brasil, o OTCA (1998) foi inserido em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto Legislativo número 102, de 28 de outubro de 1999 e promulgado pelo Decreto número 4.387 de 25 de setembro de 2002.

conferem maior relevância ao bioma amazônico e a sua sociobiodiversidade, para as atuais e futuras gerações. A síntese, objeto deste artigo, é uma análise das perspectivas para um processo de integração amazônica, empreendido pela OTCA, cuja estrutura institucional deve ser reformulada para se constituir numa organização não somente de caráter intergovernamental de cooperação, porém, numa organização de caráter supranacional de integração. Adotamos como parâmetro de análise, sucintamente, alguns modelos de integração econômica e política, disciplinados pelo Direito Internacional, que ao longo da História até o presente são construídos. Conseqüentemente, ao analisarmos tais modelos a nossa proposta se consubstancia num modelo novo de integração (uma integração socioambiental) adaptado para uma realidade diferenciada e peculiar em relação às experiências históricas anteriores e atuais: a região amazônica, os seus recursos e a sua sociobiodiversidade.

1. AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E SUPRANACIONAIS NO DIREITO INTERNACIONAL

No âmbito em especial do Direito Internacional Público, ramo do Direito em que se destacam as relações jurídicas entre Estados, existem duas modalidades de relações que são consideradas tradicionais: as intergovernamentais e as supranacionais. As primeiras indicam as relações entre governos. Os seus representantes expressam as suas declarações e votos, em nome dos seus respectivos governos, nas relações bilaterais e nas relações multilaterais, especificamente nas conferências diplomáticas e nos órgãos das organizações internacionais a exemplo, respectivamente, da Conferência do Rio de Janeiro para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (1992) e da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). As relações supranacionais são características de órgãos de organizações internacionais de integração ou simplesmente organizações supranacionais. Em tais órgãos a representação é da comunidade, isto é, os representantes expressam as suas declarações e votos

em nome das sociedades dos Estados-Membros da organização internacional. No âmbito da União Europeia, a Comissão Europeia é o órgão supranacional característico, representante dos interesses comunitários⁴, cabendo aos seus membros exercerem as suas funções “com total independência, no interesse geral da comunidade.”⁵

2. AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL

Desde meados do século XX vêm se desenvolvendo no âmbito das relações entre Estados, as denominadas políticas de cooperação. Elas se caracterizam pela ajuda mútua e recíproca que devem permear as relações entre os entes cooperantes. Trata-se de relações de intercâmbio nos mais diversos campos: comercial, financeiro, econômico, ambiental e cultural, entre outros. Elas podem ser bilaterais ou multilaterais, bem como, apenas entre Estados ou entre as organizações internacionais e os seus Estados Membros.

Atualmente, a principal política de cooperação reside no âmbito do Sistema das Nações Unidas (1945), composto pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por organizações internacionais especializadas como Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e Organização Mundial da Saúde (OMS), que prestam ajuda aos Estados Membros no campo da sua especialidade, baseada no respeito à soberania de cada um. Portanto, o fundamento jurídico da cooperação reside no tratado-constituição da organização: ao aderir ao tratado, o Estado-Membro, com base no livre-consentimento, adere também aos seus princípios e propósitos tornando-se um partícipe na promoção das suas políticas. A cooperação também se baseia na

⁴ Cf. artigos 212 e 213 do Tratado de Nice (2001).

⁵ Cf. artigo 213, item “2” do Tratado de Nice (2001).

igualdade: cada Estado possui direito a um voto nos órgãos internos das organizações internacionais, à exceção do Banco Mundial e do FMI em que a quantidade de votos é mensurada pelo número de quotas subscritas pelo Estado Membro.

Segundo Suzana Czar de Zalduendo "as relações de cooperação se caracterizam por fenômenos de 'interação' e de 'interdependência' entre os participantes"⁶, sendo que a primeira consiste em "atos, intercâmbios ou comunicações entre as partes", e a segunda consiste numa relação de "dependência recíproca"⁷. Na medida, em que as ações de "interação" e de "interdependência" vão se sucedendo e conseqüentemente se aprofundando temos a caracterização de um processo de integração que visa à obtenção de vantagens e benefícios mútuos entre os participantes. Em geral, estes objetivos acarretam a constituição de um mercado único baseado na livre circulação de pessoas, de mercadorias, de serviços e de capitais, podendo alcançar fases mais avançadas de integração, inclusive no campo político.

Após a Segunda Guerra Mundial (1945), desenvolvem-se diversos modelos de integração, com maior ou menor grau, mediante a criação de algumas organizações internacionais com o propósito de empreenderem os processos de integração. Há uma compreensão generalizada na Doutrina de que as organizações internacionais de integração, para serem consideradas como tais, devem apresentar as seguintes características: a) possuírem competências que advêm tradicionalmente dos Estados Soberanos, a exemplo da política fiscal, da política monetária, da política trabalhista, entre outras; b) conseqüentemente, os seus órgãos elaboram um ordenamento jurídico próprio formado pelas matérias que outrora estavam reservadas aos ordenamentos jurídicos estatais, denominado de direito comunitário e; c) possuírem órgãos supranacionais, ou seja, órgãos que possuem representantes das sociedades dos Estados

⁶ ZALDUENO, Suzana Czar. **Derecho de la Integración** (Manual). 2ª. edição revisada, ampliada e atualizada. Montevideo e Buenos Aires: Julio César Faira Editor, 2013, p. 04. Tradução nossa.

⁷ ZALDUENO, Suzana Czar. **Derecho de la Integración** (Manual). p. 04. Tradução nossa.

envolvidos, com direito a voz e voto nos processos de decisão. A experiência mais próxima deste modelo é a União Europeia.

Nas políticas de cooperação a soberania dos Estados é mantida; e nas políticas de integração, há casos de uma gradual relativização da soberania, em prol de uma política de preferências entre os participantes, com a redução ou a supressão de barreiras aduaneiras e não aduaneiras.⁸

3. OS MODELOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Os processos de integração são aparentemente apenas econômicos, porém há diversas considerações de estratégia política a serem consideradas, dependendo do processo. Além disso, em face da necessidade da integração econômica, outros fatores, relacionadas à produção e ao trânsito de mercadorias – os fatores de produção – são inseridos paulatinamente, como a necessidade de regulação do capital. Outros processos atingem graus muito mais avançados que o meramente econômico, pois alcançam patamares sociais, políticos e jurídicos. As formas mais conhecidas são as seguintes⁹:

3.1. A integração fronteiriça

São acordos celebrados entre Estados que, em razão da proximidade geográfica nas suas zonas fronteiriças, estabelecem normas comuns e especiais para

⁸ É o que se verifica na Doutrina, conforme a exposição de Bela Balassa ao analisar tais políticas no campo econômico: “Enquanto a cooperação inclui uma acção tendente a diminuir a discriminação, o processo de integração econômica pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação. Por exemplo, cabem no âmbito da cooperação internacional os acordos internacionais sobre políticas comerciais, ao passo que a supressão de barreiras aduaneiras é um fator de integração.” BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica** (Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira) (Coleção “Estudos de Economia Moderna”). Lisboa: Livraria Clássica Editora A. M. Teixeira & C.A. (Filhos) LDA, 1961, p. 12.

⁹ Estes modelos foram organizados com base nos modelos percorridos por Bela Balassa. Cf. BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica** (Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira). pp. 11 a 35.

facilitar o tráfego comercial naquelas zonas.¹⁰ No GATT/94¹¹, a previsão desta modalidade de integração é a seguinte:

As disposições do presente Acordo não deverão ser interpretadas como obstáculo: (a) às vantagens concedidas por uma Parte Contratante a países limítrofes, para facilitar o tráfico fronteiriço.¹²

3.2. As preferências aduaneiras

Trata-se da concessão de preferências aduaneiras recíprocas entre dois ou mais Estados, que não se estendem a terceiros.¹³ Um dos casos mais conhecidos desta forma de integração é a Comunidade Britânica das Nações (*Commonwealth*), criada pela Conferência de Ottawa de 1932.

3.3. A zona de livre comércio

Trata-se da formação de uma área ou de uma zona entre dois ou mais Estados, segunda a qual são suprimidas as barreiras aduaneiras entre eles, cabendo aos Estados Membros manterem uma política comercial e aduaneira independente em relação a terceiros. Um aspecto importante sobre esta forma de integração refere-se às normas de origem dos bens, pois preferencialmente a eliminação das barreiras aduaneiras pode recair sobre os bens produzidos no interior da zona de livre comércio e não àqueles produzidos por terceiros e que são exportados para um ou mais territórios da zona. No GATT/94

¹⁰ INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES. **Derecho de La Integración LatinoAmericana: ensayo de sistematización**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, p. 08.

¹¹ Conforme os ensinamentos de Suzana Czar de Zaldueno, o GATT/94 é o texto do GATT/48 incorporado ao Acordo de Marraqueche (1994), que cria a Organização Mundial do Comércio (O.M.C.) ZALDUENO, Suzana Czar. **Derecho de la Integración** (Manual), p. 11.

¹² Cf. artigo XXIV, item 03, alínea "a" do GATT/94.

¹³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES. **Derecho de La Integración LatinoAmericana: ensayo de sistematización**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, p. 08. Tradução nossa.

entende-se por zona de livre troca um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (...) são eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca.¹⁴

A zona de livre comércio pode se constituir numa etapa de integração que pode se transformar numa união aduaneira ou num mercado comum. São os exemplos da extinta Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) criada em 1960; e o Espaço Econômico Europeu criado em 1992 (associação entre a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e a Comunidade Europeia).

3.4. A união aduaneira

A união aduaneira contempla a zona de livre comércio entre os seus Estados Membros e se caracteriza pela constituição de uma única política aduaneira dos seus membros em relação a terceiros, traduzida pela instituição de uma ou mais tarifas externas comuns. Outra definição é encontrada no GATT/94

Entende-se por união aduaneira, a substituição, por um só território aduaneiro, de dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que: (i) os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (...) sejam eliminados para a maioria das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união, ou ao menos para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários desses territórios; (ii) e, (...) os direitos aduaneiros e outras regulamentações idênticas em substância sejam aplicadas, por qualquer membro da união, no comércio com os territórios não compreendidos naqueles.¹⁵

É o exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

3.5. O mercado comum:

¹⁴ Cf. artigo XXIV, item 8, alínea "b".

¹⁵ Cf. artigo XXIV, item 8, alínea "a", do GATT/94.

O mercado comum compreende a zona de livre comércio estabelecida entre dois ou mais Estados, assim como, a supressão das barreiras referentes aos fatores de produção, em especial, pessoas, serviços e capitais. Segundo Bela Balassa no "mercado comum atinge-se uma forma mais elevada de integração econômica, em que são abolidas não só as restrições comerciais mas também aos movimentos de factores produtivos."¹⁶ A História demonstra que as experiências neste campo exigem pelo menos a harmonização de outras políticas entre os Estados Membros para se obter o sucesso desta forma de integração, propiciando também em determinados casos o aprofundamento do processo de integração, como já havia observado o Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales:

o amplo desenvolvimento dos intercâmbios exige medidas paralelas em matérias cambiais, impositivas, sociais, legislativas, creditícias, de competência e muitas outras, a fim de orientar os efeitos econômicos de maneira eficiente e racional¹⁷.

É o exemplo da União Europeia.

3.6. A união econômica e a integração econômica total

É caracterizada pela constituição de um mercado comum e de uma política única entre os seus Estados Membros no campo monetário, fiscal, trabalhista, da seguridade social, entre outros, bem como, a instituição de órgãos supranacionais, cujas decisões são obrigatórias para os Estados Membros naquelas matérias. Ainda conforme os ensinamentos de Bela Balassa

Uma união econômica distingue-se de um mercado comum por associar a supressão de restrições aos movimentos de mercadorias e factores com um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, de forma a abolir as discriminações resultantes das disparidades existentes entre essas políticas. Finalmente, a integração econômica total

¹⁶ BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica** (Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira), p. 13.

¹⁷ INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES. **Derecho de La Integración LatinoAmericana: ensayo de sistematización**. p. 11. Tradução nossa.

pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, e exige o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas decisões são obrigatórias para os Estados membros.¹⁸

É o exemplo da União Europeia.

4. OS CASOS PIONEIROS DE INTEGRAÇÃO

Uma das primeiras experiências de integração conhecidas é o *zollverein*, um acordo aduaneiro celebrado entre 39 Estados germânicos, em 1834, com o propósito de liberar as barreiras alfandegárias entre os seus participantes. A *zollverein* foi constituída, inicialmente, na sua maioria por estados germânicos do norte, liderados pela Prússia, cujo propósito era tornar a sua economia mais forte, através de um comércio livre com os demais Estados daquele acordo, bem como, estabelecer a primeira etapa de uma estratégia para a consolidação do futuro estado alemão.

No século XX, uma experiência a ser mencionada refere-se a uma iniciativa de se estabelecer uma união aduaneira entre Alemanha e Áustria. Conforme o Protocolo de Viena assinado em 19 de março de 1931 aqueles Estados se comprometeram a estabelecerem negociações para a criação de uma união aduaneira, mediante a celebração posterior de um tratado. No mesmo ano, a Corte Permanente de Justiça Internacional, mediante um parecer consultivo opinou pela invalidade do protocolo de 1931 em relação a outro Protocolo, celebrado em Genebra, em 04 de outubro de 1922, entre a própria Áustria, Grã-Bretanha, Itália, França e a então Tchecoslováquia, posteriormente por Bélgica e Espanha, que assegurava a independência, especialmente em âmbito

¹⁸ Cf. Bela Balassa. Teoria da Integração Econômica (Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira) (Coleção "Estudos de Economia Moderna"). Lisboa: Livraria Clássica Editora A. M. Teixeira & C.A. (Filhos) LDA, 1961, p. 13.

econômico da Áustria. O Protocolo de Genebra (1922) era uma consequência direta do Tratado de Paz de Saint-Germain (1919), referente à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), cujo artigo 88 previa que a soberania austríaca não poderia ser ameaçada direta ou indiretamente por atos de qualquer natureza.¹⁹

Ainda em 1931 o Governo Britânico aprova o Estatuto de *Westminster*, que cria a Comunidade Britânica das Nações (*British Commonwealth of Nations*), assegurando praticamente a independência das colônias do Império Britânico, em especial Austrália, Canadá, Estado Livre Irlandês, Nova Zelândia, Terra Nova e União da África do Sul, porém mantendo-as leais à Coroa Britânica, constituindo-se numa confederação de Estados. A criação da Comunidade Britânica das Nações, no plano político, conferiu condições para a Conferência de Ottawa (1932), que estabeleceu um sistema de tarifas alfandegárias mais favorável entre a Grã-Bretanha e os membros da *Commonwealth* em relação a terceiros. Esta estratégia foi importante para que a Grã-Bretanha pudesse enfrentar os efeitos da crise econômica mundial gerada pela Grande Depressão em 1929.

5. ALGUNS MODELOS DE INTEGRAÇÃO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL (1939-1945)

Diversos modelos de integração foram implementados, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com destaque as experiências Europeias e latino-americanas que apresentaram maior sucesso.

Destruídos pela guerra, em 1944, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, celebram o Tratado de Londres, para instituir o BENELUX, com o propósito de se estabelecer inicialmente uma zona de livre comércio e em 1960, a constituição de uma união econômica.

¹⁹ PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE – Twenty Second Session – Customs Régime between Germany and Austria (Protocol of March 19 th, 1931) – Advisory Opinion. Disponível em: http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1931.09.05_customs.ht. Acesso em 25 de julho de 2014.

Em 1951, liderados por Robert Schuman (França) e Konrad Adenauer (ex-Alemanha Ocidental), os membros do BENELUX se associaram a então Alemanha Ocidental, França e Itália, para constituir a Comunidade Econômica Europeia do Carvão e do Aço (CECA), com o propósito de integrar as políticas da indústria do carvão e do aço, mediante a criação de um órgão supranacional com competência para gerir tais políticas.

Na seqüência, mediante o Tratado de Roma (1957), celebrado entre a antiga Alemanha Ocidental, Itália, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, é criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA ou EURATOM), com adesão da CECA (extinta em 2002). O Tratado de Roma (1957) instituiu o mercado comum europeu baseado nas quatro liberdades comunitárias: livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais, em torno de uma política energética comum. Em 1965, com celebração do Tratado de Bruxelas as três comunidades passam a se submeterem aos mesmos órgãos de decisão.

Resumidamente, nos quarenta anos seguintes, diversas outras iniciativas foram feitas para a criação de uma união total Europeia, mediante a celebração de tratados que reformaram o Tratado de Roma (1957): a celebração do Ato Único Europeu de 1986 (Roma), para preparar a entrada de Portugal e Espanha; a celebração do Tratado de Amsterdam (1997), que insere o respeito aos direitos fundamentais à categoria de política comunitária; a celebração do Tratado de Nice (2001), que estabeleceu as condições para o alargamento da União Europeia, para a entrada de Estados do leste europeu e do sul da Europa; e o Tratado de Lisboa (2007), como alternativa a Constituição Europeia (2004), que não entrou em vigor.

Entretanto, em relação a todas essas iniciativas, a mais importante foi a celebração do Tratado de Maastricht (1992), que prevê a instituição da moeda única (o *euro*) e da cidadania Europeia.

A zona *euro*, constituída pelo grupo de Estados que adota a moeda única Europeia (composto por 18 Estados dos 28 Estados Membros da União Europeia),

é instituída definitivamente em 2002; por sua vez, a cidadania Europeia é outorgada aos nacionais de qualquer Estado Membro da União Europeia, assegurando-lhes o livre trânsito e a permanência nos territórios dos Estados-Membros²⁰; com o direito de votarem e serem eleitos "nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado"²¹.

Atualmente, a União Europeia possui uma política externa comum e de defesa, com missões diplomáticas na ONU e na Organização Mundial do Comércio (OMC), com políticas únicas também nos campos político (observância da democracia e do respeito aos direitos humanos entre os seus Estados Membros), social e cultural, entre outros. As instituições da União Europeia são a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu, e o Parlamento Europeu.

Outra experiência conhecida é a ALALC, criada pelo Tratado de Montevideo (1960), celebrado entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Peru e México. Em 1970, aderiram a ALALC a Colômbia, a Venezuela, a Bolívia e o Equador. A partir da constituição de uma zona de livre comércio o objetivo principal, nos termos do tratado, era a formação de um mercado comum, doze anos após a celebração do Tratado de 1960. A ALALC possuía um sistema de duas listas dos bens que teriam as barreiras alfandegárias excluídas ou reduzidas: a lista nacional e a lista comum. Nos termos da primeira lista, os Estados Membros estabeleciam mediante negociações anuais quais os bens que deveriam ser incluídos, podendo ser retirados, desde que houvesse a adequada compensação. Na segunda lista constavam os bens em que as concessões tarifárias eram permanentes. Portanto a inclusão dos bens era definitiva. A constituição de um mercado comum não obteve êxito, principalmente em face da crise do petróleo, na década de setenta, e da ampla disparidade de desenvolvimento entre os Estados Membros. Neste sentido, em 1980, a ALALC foi formalmente extinta e substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), conforme o Tratado de Montevideo (1980), também com o

²⁰Cf. artigo 18, item 1, do Tratado de Nice (2001).

²¹ Cf. artigo 19, item 1, do Tratado de Nice (2001).

propósito de constituir um mercado comum regional, para impulsionar a integração latino-americana, mas mediante mecanismos mais aperfeiçoados que a ALALC e em especial em perspectivas mais amplas de integração, como a defesa do pluralismo político e econômico. Entretanto, a organização internacional ALADI concentra-se ainda no campo das relações intergovernamentais, ao se verificar a composição dos seus três órgãos principais, todos representantes dos governos e não das sociedades: o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, a Conferência de Avaliação e Convergência e o Comitê de Representantes.

Em 1991 é celebrado o Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai que cria a organização internacional Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para constituir uma integração regional plena. Posteriormente, aderem ao MERCOSUL o Chile e a Venezuela. Conforme o artigo 1º do Tratado de Assunção o “mercado comum do sul” contempla etapas para a integração de livre comércio, união aduaneira e de união econômica.²² No atual momento interpretamos que o processo de integração ainda está muito concentrado na instituição da zona de livre comércio. Os seus órgãos principais, conforme o Protocolo de Ouro Preto (1994) são de caráter intergovernamental, à exceção do Foro Consultivo Econômico-Social que representa setores econômicos e sociais dos Estados do MERCOSUL, embora não possui direito de voto e de decisão na formulação das políticas do MERCOSUL.²³ Portanto, uma organização internacional de caráter intergovernamental criada com o objetivo de formar um bloco supranacional, também fundado em valores políticos, como a observância da democracia e dos direitos humanos entre os Estados Membros.²⁴ Por outro lado, com a aprovação do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul (2002) o processo de integração se intensificou em virtude da criação

²² Cf. artigo 1º do Tratado de Assunção (1991).

²³ Cf. artigos 28, 29 e 30 do Protocolo de Ouro Preto (1994).

²⁴ Cf. Protocolo de Ushuaia (1997) e o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção e dos Direitos Humanos do MERCOSUL que integram o ordenamento jurídico do MERCOSUL.

do Tribunal Permanente de Revisão cujas decisões conferem o primado do ordenamento jurídico do MERCOSUL sobre os ordenamentos jurídicos estatais.²⁵

6. A INTEGRAÇÃO SOCIOAMBIENTAL AMAZÔNICA

É de amplo conhecimento público, que as riquezas ambientais amazônicas são amplas no Brasil e no contexto latino-americano. Segundo Bertha K. Becker a Amazônia Sul-Americana corresponde a 1/20 da superfície terrestre e a dois quintos da América do Sul; contém 17% de disponibilidade de água doce do mundo e 1/3 das florestas latifoliadas do mundo.²⁶ Esta área e os seus bens, aludidos por Bertha K. Becker, constituem um patrimônio comum amazônico, inseridos em dois cenários sobre a relação homem e natureza. O primeiro se refere a crescente valorização econômica da natureza nas últimas décadas, em face da evolução da ciência e da tecnologia, que abre diversas perspectivas valorativas dos bens naturais: indústria farmacêutica, alimentação, bioenergia, agricultura, dentre outras; o segundo se refere a um cenário puramente ambientalista, em que os bens devem ser preservados, intocados.²⁷

Em relação ao primeiro cenário o patrimônio comum amazônico constitui-se num capital natural, essencialmente composto pelo ar, pela água e pela biodiversidade.

O ar, em decorrência da regulação da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992), e os seus protocolos, tornou-se um bem suscetível de aproveitamento econômico, que afeta o território amazônico: empresas dos Estados do hemisfério norte implementam projetos de plantios de florestas, como conseqüência da compra de créditos de carbono por aqueles Estados mais

²⁵ Cf. artigo 34 do Protocolo de Olivos (2002).

²⁶ BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 33.

²⁷ Sobre este segundo cenário, vide SANTILI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: editora Peirópolis, 2005, pp. 130-131.

ricos, cujos custos de implementação são inferiores se comparados com os custos para a redução da emissão de poluentes nos seus próprios territórios; a água afeta o território amazônico em diversas perspectivas, pois pode ser utilizada para o abastecimento da população, para o saneamento básico, para a irrigação da agricultura, para os transportes, para a produção de energia e para a indústria e dada a sua ampla disponibilidade, pode ser utilizada para o mercado externo, engarrafada ou acondicionada em grandes tanques para ser exportada; e, por fim a biodiversidade, encontrada no território amazônico, que gera uma infinidade de riquezas.

Tais bens são regulados por fontes jurídicas nacionais e internacionais, sob diversas perspectivas. Entretanto, dada a dimensão que ocupam no território amazônico a necessidade atual é de regulação do ar, da água e da biodiversidade na perspectiva amazônica, que assegure o desenvolvimento sustentável da região.

Em relação ao segundo cenário (ambientalista) a criação de um espaço comum amazônico, integrado por diversos espaços territoriais estatais, excluídos totalmente da lógica da economia de mercado, onde se asseguraria a proteção dos bens naturais, para fins de investigação científica e para o abrigo de comunidades indígenas, num regime semelhante a algumas modalidades de unidades de conservação, disciplinadas pelo Direito Brasileiro.²⁸

Ambos os cenários podem ser desenhados para um novo modelo de integração regional: a integração amazônica.

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) é a organização adequada para empreender o processo de integração para a formação de um bloco supranacional amazônico, mediante estratégias de integração propriamente ditas e de cooperação, culminando com o estabelecimento de uma política externa comum, que fortaleça os Estados Amazônicos no cenário internacional, e com a ampliação do território, em âmbito regional, constituído

²⁸ Cf. a Lei 9.985/2000 ou a Lei do SNUC (Sistema Nacional das Unidades de Conservação).

pelos territórios dos Estados amazônicos, base para a formação de uma comunidade amazônica.²⁹

A formação da comunidade amazônica, liderada pela OTCA, preliminarmente, dependeria de uma reforma constitucional nos Estados Membros da OTCA no sentido de que determinadas competências estatais fossem transferidas para aquela organização, constituindo-se no fundamento jurídico para o direito comunitário.

Em seguida, as reformas no Tratado da OTCA (2002) para conferir àquela organização a competência para legislar sobre um direito comunitário aplicável ao território amazônico, essencial para o processo de integração, que tenha como primado da proteção o ar, a água e a biodiversidade.

Outra reforma importante no Tratado da OTCA (2002): a criação de órgãos supranacionais, que representem os grupos sociais dos seus Estados Membros, em especial representantes dos setores produtivos, principalmente as comunidades locais, comprometidos com as políticas de desenvolvimento sustentável, as populações tradicionais e os grupos indígenas.

A formação de uma comunidade em que haja a liberdade de circulação de pessoas, bens, capitais e serviços, ligados às políticas comunitárias a favor dos conhecimentos tradicionais, da inclusão social, da proteção do patrimônio natural, cultural e científico, na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, segue um quadro hipotético em que as quatro liberdades fundamentais de um mercado comum são adaptadas num contexto amazônico.

²⁹ Relevantes as lições de BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio.** p. 53. : "O novo valor estratégico atribuído à natureza amazônica tornou patente que ela não se restringe à Amazônia brasileira, mas, sim, envolve a extensa Amazônia sul americana. Os ecossistemas florestais não obedecem aos limites políticos dos países, e muitas nascentes dos rios amazônicos localizam-se fora do território nacional. Esta situação, em que outras partes do planeta geram conflitos geopolíticos entre nações, no caso da Amazônia pode e deve ser fundamento para uso conjunto e complementar em prol do desenvolvimento regional, tal como ocorre com a formação de blocos supranacionais no mundo contemporâneo."

a) A livre circulação de pessoas comprometidas com as diversas políticas de desenvolvimento sustentável: em especial pessoas ligadas ao setor produtivo que beneficiam a comunidade amazônica e sejam favoráveis ao desenvolvimento sustentável; as populações tradicionais e os grupos indígenas. Neste sentido, a integração das zonas fronteiriças se apresenta como etapa essencial, pois há uma grande concentração de grupos indígenas, populações tradicionais e comunidades locais diversas nos rios da Bacia Amazônica que atravessam diversos territórios.

A livre circulação de pessoas permite a formação de redes (parcerias), que não se restringem às fronteiras estatais, otimizando a integração para o melhor aproveitamento dos bens amazônicos: parcerias entre pequenos produtores e as comunidades locais para o aproveitamento de linhas de créditos de grandes instituições estrangeiras e nacionais; parcerias entre universidades e os setores público e privado para a formação de centros de pesquisa direcionados para a formulação de políticas de desenvolvimento sustentável; parcerias entre municípios nacionais e estrangeiros, em especial aqueles que formam as cidades-gêmeas concentradas nas fronteiras, etc.

Outra rede se refere ao adequado aproveitamento dos recursos proporcionados pela utilização da biodiversidade que depende da apropriação plena dos conhecimentos tradicionais e dos genéticos, pois há uma disparidade muito grande entre a quantidade de bens naturais localizados na Amazônia e o conhecimento científico e tecnológico necessários para o seu aproveitamento na perspectiva do desenvolvimento sustentável (por exemplo, os códigos genéticos das espécies animais e vegetais). Portanto, são essenciais as redes entre as populações tradicionais, grupos indígenas, centros de pesquisa, universidades e setores produtivos, para o melhor aproveitamento das riquezas desses bens, em detrimento às ações da biopirataria.

A livre circulação de pessoas também alcançaria os trabalhadores, aqueles investidos em empregos formais, que poderiam se movimentar livremente no território amazônico em busca de melhores oportunidades de trabalho.

b) A livre circulação de bens e fatores produtivos que integram uma cadeia produtiva que valorize todas as suas etapas (produção, distribuição e consumo), em benefício da comunidade amazônica. Assim, a comunidade amazônica poderia produzir bens para a sua subsistência, direcionando-os para os grandes centros, onde se concentram os mercados consumidores e a indústria. Neste sentido, é necessária a promoção de iniciativas comunitárias, como estratégia de valorização dos conhecimentos tradicionais que confira valor aos bens extrativos e agroflorestais e que garanta altos níveis de emprego, aliada às exigências da economia de mercado.

Neste contexto, deve-se considerar que os bens e recursos da biodiversidade amazônica estão cada vez mais valorizados, em virtude das descobertas da ciência nos últimos anos, pois tais descobertas são aplicadas para a inovação da tecnologia e da ciência na produção de alimentos, de remédios, de cosméticos, de energia, entre outros.³⁰

c) Em conseqüência das duas liberdades anteriores, a livre circulação de capitais, caracterizada pela eliminação das barreiras cambiais, para ampliar o fluxo dos investimentos financeiros externos e internos em todo o território amazônico e para ampliar as relações de uso e troca, gerando o aumento da circulação de bens, também no território amazônico.

d) Finalmente, a livre circulação de serviços, especificamente a liberdade de estabelecimento, para a formação de cadeias produtivas supranacionais, com o aproveitamento amplo de todos os recursos dispersos em diversos territórios amazônicos (livre circulação de bens e pessoas). Além disso, são abertas as possibilidades para um produtor estabelecer filiais ou sucursais, lojas, armazéns

³⁰ É o que ensinam BECKER, Bertha K. e STENNER, Claudio. **Um futuro para Amazônia** (Série inventando o mundo). São Paulo: oficina de textos, 2008, p. 33-34: "enquanto nas primeiras explorações do período mercantilista a escala de observação era apenas a da macroflora e fauna, a Revolução Industrial permitiu uma mudança de escala de observação e conhecimento, com maior discriminação e seletividade de espécies, despertando a biologia para a importância do estudo da microflora e fauna. Hoje, a ciência consegue obter informação e observação muito mais detalhadas, na escala dos genes, e, em associação com a tecnologia, aprofundam e aceleram sobremaneira o conhecimento e a inovação."

e unidades similares, em diversos territórios para facilitar o escoamento da produção.

Essas são consideradas as políticas essenciais para a integração amazônica e que devem ser complementadas, por exemplo, pelas políticas de integração na comunicação, nos transportes e na energia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo discorreremos sobre o conceito das políticas de cooperação e integração no Direito Internacional, e como tais políticas, desenvolveram-se historicamente desde meados do século XX.

Entendemos que a adoção de uma política de integração entre os Estados Amazônicos é a estratégia mais adequada para o amplo aproveitamento dos recursos amazônicos (por exemplo, pessoas e bens) em benefício das sociedades e grupos sociais diversos dos próprios Estados, atualmente e futuramente.³¹

Com base nas experiências dos diversos processos de integração percorridos, resumidamente, neste artigo, propomos uma reforma institucional na OTCA para se adaptar à necessidade de empreender um processo de integração amazônica.

A primeira condição é a definição territorial do espaço geográfico amazônico, constituído pelos territórios dos Estados da OTCA abrangidos pelo bioma amazônico.

³¹ Segundo BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. pp. 33-34.: "o novo valor atribuído ao potencial de recursos naturais confere à Amazônia o significado de fronteira do uso científico-tecnológico da natureza e, em sintonia com a política da formação de grandes blocos supranacionais, revela a necessidade de pensar e agir na escala da Amazônia sul-americana."

As outras condições são de ordem institucional e política. Os Estados da OTCA devem promover reformas constitucionais no sentido de que determinadas competências estatais (legislativas e administrativas) sejam transferidas para a OTCA com a finalidade de elaborar um direito comunitário que estruture as quatro políticas comunitárias essenciais: livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços; comprometidas (as políticas) com os seguintes princípios, e, portanto valores: democracia e direitos humanos, a proteção da biodiversidade, a proteção dos conhecimentos tradicionais, a proteção da diversidade étnica e cultural, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Portanto, uma integração eminentemente socioambiental, caracterizada pelas relações entre o homem e a natureza, de maneira diferenciada, “tanto no plano simbólico quanto no campo das técnicas e modos de fazer e produzir – distintas daquelas existentes nas sociedades urbano-industriais.”³²

Neste sentido, a criação de órgãos supranacionais na OTCA, ou seja, constituídos por representantes de uma comunidade amazônica com direito a voz e voto, ao lado de órgãos intergovernamentais, representativo dos interesses estatais.

Nesta perspectiva, a comunidade amazônica é aquela formada essencialmente pelos setores produtivos ligados às comunidades locais, pelas populações tradicionais e pelos grupos indígenas³³, comprometidos com as políticas

³² SANTILI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** p. 130.

³³ Em face das diversas definições encontradas sobre os estudiosos do tema, à título de síntese e para efeitos didáticos, consideramos que as populações tradicionais são constituídas por grupos não-indígenas e indígenas, mas classificamos no texto em duas categorias, pois a primeira compreende pescadores, extrativistas, povos ribeirinhos, e povos diversos, inclusive de descendência indígena, que ao longo dos séculos foram ocupando a Amazônia estabelecendo uma relação própria com a natureza, tal qual os indígenas, porém distintos, em face de aspectos étnicos e culturais. Por outro lado, ambas as categorias são portadoras dos conhecimentos tradicionais: “essas populações tradicionais desenvolveram `modos de vida particulares que envolvem uma grande dependência dos ciclos naturais, um conhecimento profundo dos ciclos biológicos e dos recursos naturais, tecnologias patrimoniais, simbologias, mitos e até uma linguagem específica’.” (DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito do paraíso desabitado.** Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, número 24, 1996, p. 142, *apud* SANTILI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** p. 130.) Esclarecemos ainda que consideramos também uma terceira categoria, composta pelos mais diversos grupos sociais, que se integram à lógica da economia de mercado. Portanto, comprometidos com o setor produtivo, dentre outros grupos enfatizamos as comunidades locais, que habitam no território amazônico e são dependentes dos seus recursos

comunitárias essenciais e os seus princípios, observando-se que outras políticas comunitárias complementares podem ser desenvolvidas, principalmente, no campo da comunicação, dos transportes e da energia.

Assim, temos a possibilidade de que os recursos amazônicos possam ser utilizados em benefício das populações tradicionais e dos grupos indígenas; mas também em benefício das comunidades locais (por exemplo: pequenos agricultores, comerciantes, artesãos e pescadores) que integram cadeias produtivas na lógica da economia de mercado, mas submetidas ao princípio do desenvolvimento sustentável.

Além de um território amazônico permeado pelas relações homem e natureza, a criação de grandes territórios supranacionais de caráter amplamente preservacionista para fins de pesquisa se considerarmos a ampla disparidade entre a infinidade de espécies que formam a biodiversidade e o pouco conhecimento, inclusive genético, que a ciência tem sobre tais espécies.

Todas essas propostas dependem da construção de uma agenda entre os diversos atores comprometidos com o processo de integração (por exemplo, governos, trabalhadores, produtores, ambientalistas e grupos indígenas) sustentada (a agenda) por um sistema de soluções de controvérsias sólido, que ofereça diversos mecanismos de soluções e que sejam respeitados por aqueles atores: por exemplo, sistema de consultas, negociações diretas, mediação, arbitragem e soluções judiciais, pois são inevitáveis os conflitos decorrentes de um processo desta envergadura, dada a necessidade de compor os mais diversos interesses dos atores envolvidos.

Enfim, uma integração amazônica que revele uma nova forma de organização cultural, social, política e econômica para a atual e futuras gerações.

para a própria subsistência, para indicar a primazia que tais comunidades devem ter em relação a outros grupos na condução do processo de integração.

DA SILVA, Fernando Fernandes. As perspectivas para uma integração socioambiental amazônica. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANDERSON, Anthony; CLAY Jason (organizadores). **Esverdeando a Amazônia: comunidades e empresas em busca de práticas para negócios sustentáveis**. São Paulo: Peirópolis; Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2002.

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica** (Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira) (Coleção "Estudos de Economia Moderna"). Lisboa: Livraria Clássica Editora A. M. Teixeira & C.A. (Filhos) LDA, 1961.

BECHER K. Bertha. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BECKER K., Bertha; STENNER, Claudio. **Um futuro para Amazônia** (Série inventando o mundo). São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BORGES, José Souto Maior. **Curso de Direito Comunitário (instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e Mercosul)**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

CAMPOS, João Mota de. **Direito Comunitário** (volumes I e II). 3ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd (coordenadores). **Amazônia Sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2005.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES. **Derecho de La Integración Latinoamericana: ensayo de sistematización**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1969.

LIMA, André (organizador). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris editor, 2002.

LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. **Manual de Direito Comunitário: 50 anos de integração**. 3ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE – **Twenty Second Session – Customs Régime between Germany and Austria** (Protocol of March 19 th, 1931) –
Advisory Opinion. Disponível em: http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1931.09.05_customs.ht. Acesso em 25 de julho de 2014.

SANTILI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: editora Peirópolis, 2005.

DA SILVA, Fernando Fernandes. As perspectivas para uma integração socioambiental amazônica. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

ZALDUENO, Suzana Czar. **Derecho de la Integración** (Manual). 2ª edição revisada, ampliada e atualizada. Montevideo e Buenos Aires: Julio César Faira Editor, 2013.

Submetido em: Maio/2015

Aprovado em: Julho/2015