

## REFLEXÕES SOBRE A PROTEÇÃO PAN-AMAZÔNICA MULTINÍVEL PÓS TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

*Lara Maia Silva Gabrich<sup>1</sup>*

*Anna Paula Lemos Santos Peres<sup>2</sup>*

**Resumo:** O artigo traz reflexões sobre os conflitos entre normas internas e internacionais, sob enfoque do Tratado de Cooperação Amazônica, documento internacional para desenvolvimento harmônico e integrado da região. A proteção internacional do meio ambiente advém de sua titularidade difusa e a Pan-Amazônia impõe a coexistência das soberanias dos 9 países que a compõem. Firma uma ordem jurídica em que coexistem outras gradativas: transnacionais, supranacionais, internacionais, regionais, locais e estatais. Deve prevalecer, como direito humano, a norma mais favorável ao sujeito de direito, sendo necessário considerar lutas e realidades concretas e locais, direcionamento ético e alteridade.

**Palavras-chave:** Pan-Amazônia; Tratado de Cooperação Amazônica; Conflito; Transconstitucionalismo; Direitos Humanos.

### *REFLECTIONS ON MULTI-LEVEL PAN-AMAZON PROTECTION AFTER AMAZON COOPERATION TREATY*

**Abstract:** The article reflects on the conflicts between internal and international rules, under the focus of the Amazon Cooperation Treaty, an international document for harmonious and integrated development of the region. The international protection of the environment comes from its diffuse ownership and Pan-Amazon imposes the coexistence of the sovereignties of

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito - Faculdades Integradas Pitágoras de Montes Claros (2009). Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior de Direito Dom Helder Câmara - Belo Horizonte/MG. Especialista em Direito Econômico e Empresarial pela Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES (Pós Graduação/2011). Pós Graduada em Docência do Ensino Superior pelas Faculdades Integradas Pitágoras de Montes Claros (2012). Advogada, OAB/MG 124.775. Sócia do Escritório Prates & Gabrich Advocacia e Consultoria, prestando efetivos serviços de consultoria e advocacia, preventiva e contenciosa. Foi advogada orientadora do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) das Faculdades Integradas Pitágoras de Montes Claros/MG (FIP/MOC). É professora no curso de Direito das FIPMoc (Solução Consensual de Conflitos; Temas Emergentes de Direito processual civil). Mediadora de Conflitos, habilitada pelo CNJ. Foi Membro da Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor da OAB/MG - 11ª Subseção, empossada em 25/08/2010, e hoje é membro da Comissão de Defesa, Assistência e Prerrogativas da OAB/MG - 11ª Subseção, empossada em 07/04/2016.

<sup>2</sup> Escritora. Professora do curso de Graduação em Direito das Faculdades Integradas Pitágoras de Montes Claros (FIPMOC) responsável pelas disciplinas Direito Ambiental e Estatuto da Cidade e Direito Processual do Trabalho. Advogada. Possui graduação em Direito (2000) pela Universidade de Uberaba, pós-graduação em Direito Processual (2005) e Mestrado em Desenvolvimento Social (2015) pela Universidade de Montes Claros. Tem experiência nas áreas Trabalhista, Cível, Família e Ambiental. Atua nos seguintes temas: trabalho, desigualdades e gênero.

the nine countries that compose it. It establishes a juridical order in which other transitions coexist: transnational, supranational, international, regional, local and state. The rule more favorable to the subject of law must prevail as a human right, and it is necessary to consider concrete and local struggles and realities, ethical direction and otherness.

**Keywords:** Pan-Amazônia; Amazon Cooperation Treaty; Conflict; Transconstitutionalism; Human rights.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito internacional antecipou a perspectiva de proteção ao meio ambiente, preconizando a cooperação internacional entre as nações, alçando o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao *status* de direito humano fundamental e visando sua preservação com finalidade ecológica.

Considerando que os impactos negativos ao meio ambiente não respeitam fronteiras, o presente trabalho objetiva analisar a proteção multinível, com recorte na chamada Pan-Amazônia, região dotada de vasta riqueza ambiental que ocupa 60% (sessenta por cento) do território da América Latina, sendo composta por nove países ao todo: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela.

A ausência de uma legislação comum dificulta o estabelecimento de uma proteção mais efetiva para a Amazônia, dando margem aos chamados *vazios de poder* que fomentam práticas ilícitas das mais diversas naturezas e com graves impactos ambientais. Todavia, é um desafio sintonizar harmonicamente a regulamentação protetiva, respeitadas as soberanias dos países que têm parte da Amazônia em seu território.

Por isso, a pesquisa investiga o entendimento contemporâneo acerca dos conflitos entre normas internas e internacionais, tendo como pano de fundo o Tratado de Cooperação Amazônica, documento internacional de caráter multifacetado que visa o desenvolvimento harmônico e integrado da bacia amazônica, considerando a premissa da sustentabilidade.

Tendo em vista que não se pode desconsiderar que o controle da ação antrópica para os impactos ambientais deve ser local ao nível de cada Estado nacional que componha a Pan-Amazônia, a proteção multinível pressupõe uma ordem jurídica composta pela coexistência harmônica e cooperativa de ordens jurídicas gradativas: transnacionais, supranacionais, internacionais, regionais, locais e estatais.

O texto encontra-se organizado em seis seções, sendo a primeira essa introdução a qual se segue: o caráter internacional da proteção ao meio ambiente; a Pan-Amazônia e a proteção ambiental multinível; o Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a resolução de conflitos ambientais e a proteção pan-amazônica multinível pós Tratado de Cooperação Amazônica; conclusão.

## 2 O CARÁTER INTERNACIONAL DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A presente seção tem por objetivo estabelecer uma digressão histórica para contextualizar as origens da proteção internacional destinada ao meio ambiente, esclarecendo sua relação com os direitos humanos bem como determinados conceitos importantes para a compreensão da discussão tais como: meio ambiente juridicamente tutelável, natureza jurídica difusa, cooperação ambiental global, Direito Internacional Ambiental, pacto intergeracional, desenvolvimento sustentável.

O meio ambiente é um bem jurídico único a ser tutelado. Não se confunde com os bens jurídicos que o integram, mas resulta de um somatório de componentes que, embora possam ser isoladamente identificados, somente o constituirão se considerados como um todo, tratando-se, portanto, de um bem jurídico autônomo e unitário. Se seu conceito está envolvido pelo reconhecimento de uma totalidade, sua natureza imaterial confere-lhe a característica de bem difuso, que pertence a todos e pode ser usufruído por toda a sociedade, ainda que constituído de bens de domínio público ou privado (ANTUNES, 2015).

Ou seja, o direito ao ambiente é dimensão de fraternidade ou de solidariedade, tendo como característica peculiar a titularidade difusa, que, segundo Sarlet (2001, p. 52), desprende-se “da figura do homem indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação)”.

Considerando-se que o todo será sempre prejudicado quando uma das suas partes for atingida, torna-se indiferente a localização geográfica do bem jurídico tutelável em discussão, em relação à extensão dos impactos ambientais. O meio ambiente,

[...] ao contrário do que ocorre com os Estados, não se separa por fronteiras. Os rios transfronteiriços não mudam de cor quando atravessam mais de um Estado e as aves que os sobrevoam não levam consigo nenhum documento de viagem! O mesmo ocorre com a poluição levada pelo vento de um país a outro. Essa constatação, hoje considerada óbvia, não foi antevista por qualquer pensador antes do século XX, não

tendo havido ninguém que, antes desse momento histórico, ousasse antepor aos ideais de progresso a necessidade de preservação da natureza (MAZZUOLI, 2016, p. 1077).

Transpondo essa discussão para a história humana, observa-se que a preocupação com a preservação do meio ambiente e o fomento de um corpo de leis voltadas para a sua proteção é recente. Trata-se de um movimento que se iniciou na órbita internacional quando os Estados perceberam que “[...] os problemas ambientais ultrapassam fronteiras e não têm como ser resolvidos senão pela cooperação entre eles.” (MAZZUOLI, 2016, p. 1076).

Nessa perspectiva, a fim de melhor compreender, tanto a normatividade, quanto as noções do que seria cooperativo, necessário se faz analisar a natureza jurídica da proteção ambiental. Assim sendo, frisa-se que direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano, completamente enraizado nos contextos histórico, social, econômico, cultural, afetos ao homem, que, por sua vez, formam aspectos da existência humana, garantidores da sadia qualidade de vida, afirmação da dignidade da pessoa humana. Segundo Bobbio (2004), os então direitos do homem são naturalmente surgidos, universalizados, para, apenas depois, tornarem-se positivos e particulares e, posteriormente, internacionalizados.

O marco normativo internacional e gênese para tal cooperação ambiental global foi a Conferência de Estocolmo, em 1972, na Suécia, que influenciou o ordenamento interno de várias nações, inclusive o Brasil. Emerge, então, o Direito Internacional Ambiental que, embora não se trate de um ramo autônomo do Direito, tem suas fontes estabelecidas, dentre outras, nos tratados internacionais e nos princípios gerais do direito (ANTUNES, 2015; MAZZUOLI, 2016).

Do primeiro documento internacional, abstrai-se o reconhecimento expresso ao direito humano ao meio-ambiente equilibrado: a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 6 de junho de 1972, que, no Princípio 1, estabelece um pacto intergeracional protetivo, resguardando o direito às presentes e futuras gerações, como exercício e gozo da vida qualificada pela dignidade (ONU, 1972).

A partir de então o meio ambiente deixa de ser tratado como algo dissociado da humanidade. A consciência de que se trata de um recurso finito inaugura a preocupação com o desenvolvimento sustentável fundado na busca do equilíbrio entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos ambientais (FIORILLO, 2017).

O processo histórico que levou à construção do reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a direito humano, fomentou o Direito Internacional Ambiental e suscitou a cooperação global internacional entre os Estados. A proteção e a preservação do meio ambiente passam a ser considerados dever de toda a comunidade internacional. Conhecer tal contexto é importante para compreender a discussão seguinte acerca da Pan-Amazônia e a proteção ambiental multinível.

### 3 A PAN-AMAZÔNIA E A PROTEÇÃO AMBIENTAL MULTINÍVEL

A Pan-Amazônia é composta, geograficamente, por floresta tropical e bacia hidrográfica extensas, interligando nove países, quais sejam, por ordem alfabética, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. Em termos de distribuição espacial, “Os números indicam que sua área equivale a 60% da superfície da América Latina e que o Brasil é o detentor da maior parte de todo esse fabuloso território, de sorte que o País possui 67,8% da área total” (PENNA FILHO, 2013, n.p.). Importante esclarecer que a Guiana Francesa é um espaço amazônico, mas que, por ser um departamento ultramarino da França, juridicamente, tem no país europeu seu Estado soberano (TOLEDO, 2016). Retomando dados quanto a extensão, resumidamente:

A Amazônia boliviana corresponde a 11,2% da bacia amazônica (cerca de 560 mil km<sup>2</sup>) [...] e a 75% do território boliviano. [...] A Amazônia colombiana representa 5,5% da bacia [...] e 36% do país. [...] Possui, na região amazônica, cidades de fronteira com o Brasil, que ajudam a contornar os obstáculos naturais para a interligação Brasil-Colômbia. A região amazônica do Equador corresponde a apenas 1,7% da bacia amazônica [...], mas abrange 48,5% do país. [...] Na Guiana está presente menos de 0,1% da bacia amazônica (ou seja, menos de 5 mil km<sup>2</sup>), mas suas similitudes naturais, ecológicas e econômicas lhe garantem que 85% da superfície do país seja considerada na região amazônica. [...] A Amazônia peruana corresponde a 13% da bacia amazônica [...] e a 63% do território peruano. [...] Possui cidades fronteiriças com o Brasil, criando a possibilidade de uma ligação do Brasil ao oceano Pacífico – bem como do Peru ao Atlântico. A bacia amazônica não alcança o território do Suriname, mas mesmo assim 91% do território desse país se encontra sob cobertura florestal considerada amazônica. [...] A Amazônia venezuelana corresponde a menos de 1% do total da bacia amazônica [...] e corresponde a aproximadamente 20% de seu território [...] (TILIO NETO, 2010, p. 47-48).

Tendo em vista a vasta riqueza ambiental da região, privilegiada por recursos minerais, hídricos e naturais, considerando ampla diversidade de fauna e flora, é necessário refletir sobre mecanismos eficientes de proteção, pensando, sobretudo, no diálogo eficaz e cooperativo entre os

Estados-Nação que a compõem, uma vez que, conforme explicita Rezende (2016, p. 73), a região é “carecedora de toda sorte de recursos, possuindo baixo Índice de Desenvolvimento Humano e baixa ocupação demográfica, além de ser vítima de enorme degradação ambiental”. Exatamente nisso emerge o grande desafio para a região, que é sintonizar a regulamentação protetiva, harmonicamente, sob a perspectiva internacional, respeitadas as soberanias dos países que a têm em seus territórios.

Todavia, há quem defenda a ideia de que o Brasil teria uma responsabilidade peculiar no que tange ao território amazônico:

O Brasil, como detentor da maior parte do território amazônico, tem não só o direito ao exercício da soberania sobre a região, mas também o dever de proteger o seu ecossistema e as populações nacionais que lá habitam. Não pode, portanto, o Brasil abrir mão, abandonar ou deixar qualquer vazio de poder naquela importante e estratégica região, sob pena de enfrentar forças capazes de impor visões incompatíveis com a perspectiva da soberania nacional (PENNA FILHO, 2013, n.p.).

No entanto, entende-se ser impossível o reducionismo acima expresso, porquanto, a partilha territorial, ainda que em pequena dimensão, traz à Pan-Amazônia nítida interdependência e transnacionalização de seu ecossistema, bem como quaisquer conflitos dela advindos, especificidade que possibilita que os impactos, efeitos ou até mesmo danos dela experimentados atinjam cenários locais, regionais e globais, interferindo, portanto, em todo o planeta, como demonstrado na seção anterior. Desse modo,

[...] se os desdobramentos são planetários, o controle da ação antrópica, causadora dessas alterações sobre o meio ambiente amazônico, deve ocorrer em nível local. Não é somente a díade global-local a responsável pela promoção e controle de ações impactantes sobre a Amazônia. A escala regional desempenha um papel importante nesse processo, pois representa, do ponto de vista institucional, os Estados nacionais que compõem a unidade territorial denominada Pan-Amazônia. Do ponto de vista político, os Estados nacionais são as unidades responsáveis pela formalização de ações conjuntas para o controle dos impactos na escala global. Na escala local, são eles que têm poder de formular e implementar políticas de controle da ação antrópica (RAVENA; CAÑETEI, 2007, p. 132).

Não se pode desconsiderar que o princípio 21 da Declaração de Estocolmo consistiu no reconhecimento da soberania dos Estados na exploração dos seus recursos naturais e no estabelecimento de seus mecanismos de proteção ambiental. Segundo ele:

De conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, dentro da jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional (ONU, 1972).

Exatamente por se configurar como direito humano, a noção parte daquilo que seja mais protetivo ao meio ambiente, sendo que, nesse passo, a proteção da Pan-Amazônia impõe a coexistência das soberanias dos 9 países e, para cada uma, regulamentações e perspectivas internas que precisam ser consideradas para a proteção global, com todos os aspectos de povo e território. Assim, urge abordar a proteção multinível, entendida como justamente a transcendência das fronteiras do Estado-Nação, ao que Canotilho (2009) atribui o nome de interconstitucionalidade, efeito de uma globalização do constitucionalismo que ultrapassa fronteiras territoriais, não se limitando às particularidades dos Estados soberanos. “Desse modo, modifica-se a visão que o ordenamento internacional tinha do direito nacional e vice-versa, ressaltando a necessidade de articulação entre os regimes para a consecução de objetivos comuns” (CALIXTO; CARVALHO, 2017, p. 12). Não obstante, segundo Costa, Reis e Oliveira (2016, p. 95):

Interessante ressaltar que, no âmbito da proteção do meio ambiente, o constitucionalismo ocidental é legatário do Direito Internacional Público do pós-Segunda Guerra Mundial. A influência do pensamento preservacionista e o conhecimento científico do início da segunda metade do século XX permitiram, pela primeira vez, e de modo efetivo, que a humanidade pudesse perceber e se conscientizar do meio ambiente como bem difuso que necessitava de adequada regulação por todos os povos e gerações. Nesse sentido, o Direito Internacional antecipou a institucionalização dos princípios e regras do Direito Ambiental, que só depois viriam a ser constitucionalizados.

Nessa linha de raciocínio, impossível não conceber a proteção jurídica da Pan-Amazônia por meio da interconstitucionalidade, ou transconstitucionalidade, isto é, conforme, Araújo (2015, p. 65), a:

[...] existência de ordens jurídicas distintas tratando de uma mesma questão constitucional. Nesse contexto, não é possível afirmar qual ordem jurídica deve prevalecer, posto que todas têm, ao mesmo tempo, autonomia e validade próprias. Não há, portanto, unidade de ordem jurídica, não havendo uma única solução para o mesmo problema. Essa unidade remonta à realidade do Estado nacional, em que uma contenda entre nacionais ou entre nacionais e estrangeiros resolve-se com o recurso ao Direito do respectivo Estado onde se travou a relação jurídica. Há [...] uma ‘pluralidade de ordens jurídicas’.

Pressupõe, portanto, uma ordem jurídica composta pela coexistência harmônica e cooperativa de ordens jurídicas gradativas: transnacionais, supranacionais, internacionais, regionais, locais e estatais (ARAÚJO, 2015). No caso da Pan-Amazônia, essa construção e análise são essenciais para sua proteção e conservação, pois “o que se percebe [...] é que a



ausência de uma legislação comum que abranja todos os países está dificultando o estabelecimento de uma preservação mais efetiva da Amazônia” (RAMOS, 2016, p. 97), o que, na verdade, deve ser resolvido considerando a proteção multinível do direito humano ao meio ambiente.

Daí, necessário refletir acerca das internacionalizações das normas ambientais internacionais que se coadunam com a cooperação e harmonia dos países e até que ponto as soberanias seguem intocáveis diante de questões externamente conflituosas. Logo, para que seja analisada a proteção multinível da Pan-Amazônia, diferenciando as ordens jurídicas que a permeiam e seus respectivos contextos, é preciso considerar o Tratado de Cooperação Amazônica, o que se fará na seção subsequente.

#### **4 O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA**

Como já mencionado, a região amazônica é rica em biodiversidade e variados recursos naturais, o que já é motivo de risco a sua preservação, posto que “a Amazônia passa cada vez mais a ser vista como local de reprodução das atividades de exploração dos recursos naturais em favor da percepção de lucros” (TOLEDO, 2012, p. 03). Ameaça que precisa ser combatida, pois já se consolidou “[...] a passos largos e sem perspectiva de volta, entendimento segundo o qual o direito a um meio ambiente sadio seria extensão do direito à vida [...], cuja envergadura estaria na base dos direitos humanos internacionalmente protegidos” (SILVEIRA, 2007, p. 52-53).

Desse modo, inquieta-se a comunidade internacional na busca por instrumentos jurídicos protetivos e especializados, emergindo, no caso da Amazônia, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), abrangendo recursos naturais e meio ambiente e grande parte das implicações territoriais.

O TCA é fruto de iniciativa do Brasil, no auge do Governo de Ernesto Geisel, buscando integrar a cooperação regional, assumindo o país a cobrança internacional de guardião da floresta. O documento foi assinado em 3 de julho de 1978, passando a vigorar em 3 de julho de 1980, data do depósito do último instrumento de ratificação. Possui 28 artigos que estabelecem cooperação sobre território, preservação e uso dos recursos hídricos e naturais, navegação comercial nos rios amazônicos, aproveitamento de fauna e flora, serviços



de saúde, pesquisa científica e tecnologia, transportes e comunicação, recursos humanos, correntes turísticas, riquezas etnológicas e arqueológicas, e quaisquer questões de desenvolvimento dos países membros (TCA, 1978)<sup>3</sup>.

Assim, é o primeiro documento internacional específico a ser celebrado entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, constituindo-se em:

[...] um processo de integração regional, visando ao desenvolvimento harmonioso e integrado da bacia amazônica, procurando elevar os níveis de vida dos seus respectivos povos, buscando a integração plena de suas economias, a troca de experiências relativas ao desenvolvimento regional, o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente. Nota-se, desse modo, um ambicioso projeto multifacetado, com desafios impostos pela exigência de cooperação entre seus membros [...] (BIZAWU; CUNHA, 2016, p. 125).

Mais, ainda, consequência da globalização da proteção ambiental, que, desde o marco da Declaração de Estocolmo, em 1972, internacionalizou a proteção e conservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (BIZAWU; CUNHA, 2016).

Ressalte-se que, sendo a Guiana Francesa uma coletividade territorial francesa, como afirma Toledo (2016), ela não é parte do TCA, mas não deixa de ser juridicamente considerada por, geograficamente, compor-se de parte da floresta.

Adiante, em 1998, tem-se o Protocolo de Emenda que criou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com a finalidade de coordenar as ações entre os Estados da Pan-Amazônia, como meio regional e sistêmico de soluções dos conflitos, ou seja, com o propósito de viabilizar decisões conjuntas a problemas comuns. Os desafios, as ameaças e vulnerabilidades em sua dimensão são infundáveis, bem como a missão de alinhar questões conflituosas e ameaças ao que a floresta e sua bacia representam.

“Podemos encontrá-los nos níveis doméstico, regional e internacional. No [...] doméstico, o maior desafio [...] diz respeito à integração efetiva [...] da região com o resto do Brasil; fenômeno semelhante ocorre entre os demais países da Pan-Amazônia” (PENNA FILHO, 2013, n.p.). O que, segundo o autor, acontece pelo desalinho da implementação dos planos de integração, havendo países que executaram parcialmente e países que sequer consideraram. Assim,

---

<sup>3</sup>

Disponível em:  
<[http://www.otca.org.br/portal/admin/\\_upload/tratado/O\\_TRATADO\\_DE\\_COOPERACAO\\_AMAZONICA\\_PT.pdf](http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2018.

[...] a realidade atual é que existem vastas áreas onde não se percebe a presença do Estado, o que gera a sensação de um perigoso vazio de poder, geralmente ocupado por atividades e interesses associados a ilicitudes de diversas naturezas e com grandes impactos ambientais, o que aliás ajuda a consolidar e, de certa maneira, legitimar o discurso internacional de proteção ambiental (PENNA FILHO, 2013, n.p.).

Ocorre que se torna paradoxal, segundo Penna Filho (2013, n.p.), considerando que “não há como desenvolver e integrar as respectivas regiões amazônicas ao restante dos países que a compõem sem implementar projetos de desenvolvimento que dependem de fortes inversões dos Estados nacionais e que [...] provocam efeitos colaterais sobre o meio ambiente”.

A OTCA, então, assume papel de coordenação, facilitadora do diálogo entre os membros, sendo:

[...] uma Organização intergovernamental, constituída por oito Países Membros [...] que incentiva o desenvolvimento sustentável e a inclusão social da Região. Como organismo internacional, [...] coordena os procedimentos no marco do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), e dinamiza a execução das suas decisões. As diversas dimensões de atuação da OTCA – político-diplomática, estratégica e técnica – correspondem às diferentes instâncias do Tratado e garantem o cumprimento dos propósitos, tanto do TCA como da própria Organização. [...] a OTCA é um instrumento contemporâneo do TCA com uma ampla visão do processo de Cooperação Sul-Sul, que fortalece a vocação dos seus governos em construir sinergias com outros atores, nações, organismos multilaterais, agências de fomento, movimentos sociais, comunidade científica, setores produtivos e a sociedade em conjunto.<sup>4</sup>

Vale mencionar que essa pluralidade de soberanias estatais implica, ainda, no fato de que “para cada país do OTCA, a abordagem da Região Amazônica se faz segundo critérios ecológico (ou biogeográfico), hidrográfico e político-administrativo” (BIZAWU; CUNHA, 2016, p. 163), isto é, referenciais biogeográficos, culturais, sociais e políticos completamente diferentes. Não obstante, os problemas ambientais da Amazônia não são exclusividade dos Estados-Membros do TCA e OTCA, em razão dos interesses globais, motivo pelo qual cuidará a próxima seção de analisar as relações, transnacionais, supranacionais, internacionais, regionais, locais e estatais na Pan-Amazônia, a partir do TCA e da OTCA.

---

<sup>4</sup> Disponível em <[http://www.otca-oficial.info/about/who\\_we\\_are](http://www.otca-oficial.info/about/who_we_are)>. Acesso em: 25 ago. 2018.

## 5 A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS E A PROTEÇÃO PAN-AMAZÔNICA MULTINÍVEL PÓS TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

Como visto, a pluralidade de Estados-Nação da Pan-Amazônia e a existência do Tratado de Cooperação Amazônica, bem como da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica não são suficientes para minar as possibilidades de conflitos entre uma norma internacional e outra interna, razão pela qual é preciso compreender as internalizações do TCA nos países signatários e seu papel na cooperação e harmonia entre os países membros.

Ocorre que, privilegiando a premente necessidade de proteção a algo que transcende territórios geográficos, bem como gerações, como já explanado alhures, deve-se considerar que “a ação internacional dos países amazônicos em defesa do meio ambiente e de um desenvolvimento econômico e cultural da Amazônia tem sido vagarosa e pouco perceptível” (MACHADO, 2016, p. 19), o que motiva reflexão acerca do TCA e seu papel integrativo e protetivo.

Considerando a perspectiva da proteção ao meio ambiente como direito humano, Bobbio (2004) deixa claro que organismos internacionais são direcionadores dos Estados que os compõem, não havendo, em hipótese alguma, que se considerar ação coativa. Desse modo, a soberania dos Estados-Nação prevaleceria quanto às Declarações, Convenções e demais documentos internacionais, em função meramente de recomendação.

Por outro lado, Comparato (2017, p. 72) afirma que a teoria positivista é que considera inexistir direito além do próprio Estado, o que é incompatível com o próprio reconhecimento dos direitos humanos, “pois a característica essencial destes consiste, justamente [...] no fato de valerem contra o Estado”. Mais, ainda, entende-se que o Estado pode criar e privilegiar direitos humanos, mas deve possuir absoluta vedação a suprimi-los ou alterá-los a ponto de inviabilizá-los ou desconhecê-los.

Assim, para compreender eventuais conflitos normativos entre direito internacional e direito interno, ou seja, se são ordens jurídicas paralelas ou devem coadunar-se e até ceder poder de coerção, deve-se partir do entendimento pós-positivista “no sentido de se considerar que as normas internacionais de direitos humanos, pelo fato de exprimirem de certa forma a consciência ética universal, estão acima do ordenamento jurídico de cada Estado” (COMPARATO, 2017, p. 74).

Segundo Comparato (2017), é uma tendência mundial pós Segunda Guerra, constatando-se que várias Constituições já positivaram a constitucionalidade dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Nesses casos, claro está que o Estado elimina a possibilidade de conflito de hierarquia normativa, o que não ocorre no recorte proposto no presente trabalho, isto é, nos Estados membros do TCA, o que se passa a demonstrar.

Quanto à Pan-Amazônia, então, analisando a proteção interna à matéria do TCA de cada país membro, segundo Silveira (2007), a República Boliviana é regida, constitucionalmente, por antigas e tradicionais normas acerca do direito dos tratados, sendo a recepção dependente dos Poderes Executivo (que negocia e conclui) e Legislativo (que aprova ou rejeita). Só depois dessa deliberação aciona-se o Tribunal Constitucional Boliviano para dizer sobre sua constitucionalidade, ressaltando que há dispositivo expreso na Constituição sobre a primazia da norma constitucional.

No direito colombiano, por sua vez, não há menção sistemática acerca de tratados, cabendo ao Congresso aprovar ou não os tratados que o governo celebrar, com a peculiar positivação de norma que reconhece direitos humanos e veda sua limitação nos estados de exceção, ainda conforme Silveira (2007).

No Equador, a Constituição Política da República “corajosamente declara não apenas que ‘o direito internacional é norma de conduta dos Estados’, mas alça o enunciado à condição maior de Princípio Fundamental da República” (SILVEIRA, 2007, p. 37), deixando indiscutível que a supremacia da constituição do país prevalece sobre qualquer norma legal.

Para o direito guianense, não há sequer tratamento legal constitucional para as relações entre o direito internacional e o direito interno, omissão que, para Silveira (2007, p. 38), “fez com que o Supremo Tribunal da Guiana reconhecesse - em virtude dos costumes e da consolidação jurisprudencial – a consagração da adoção global do direito internacional costumeiro pela *common law*”.

No Peru, o texto constitucional traz capítulo exclusivo sobre tratados internacionais, mencionando “tanto a competência do Presidente [...] para ‘celebrar e ratificar tratados’, como as atribuições do Congresso para aprova-los, desde que de acordo com a própria Constituição, [...] em grau de hierarquia, haverá de sempre prevalecer a norma fundamental peruana” (SILVEIRA, 2007, p. 39).

A República do Suriname adota sistema de ratificação de tratados internacionais concluídos pelo presidente por meio de lei, comunicando à Assembleia Nacional, que deve

aprovar. Segundo Silveira (2007, p. 40), no entanto, “a forma de publicação desse acordo [...] ficará submetida aos termos regulamentares de lei específica”. Nesse caso, os tratados internacionais assumem posição superior à normatização ordinária do país (norma constitucional superveniente).

Na Venezuela, os poderes políticos constitucionais já autorizam subscrever tratados internacionais que podem “atribuir competência a organismos supranacionais [...], sendo que as [...] normas serão consideradas parte integrante do ordenamento jurídico venezuelano, de aplicação direta e com preferência à legislação interna” (SILVEIRA, 2007, p. 41).

Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 silencia quanto a hierarquia de tratados entre leis internas, mas, afirma Silveira (2007, p. 54) que, considerando entendimento jurisprudencial, se há “hierarquia constitucional dos tratados de direitos humanos no Brasil, haveremos, também de reconhecer a primazia das convenções internacionais sobre o meio ambiente”.

E quanto ao Brasil, especificamente, Comparato (2017) critica a Emenda nº 45/2004, que limita a constitucionalidade das normas internacionais sobre direitos humanos à aprovação por três quintos dos votos dos membros das Casas do Congresso Nacional, em dois turnos. Nada mais do que um retrocesso imposto como um artifício para desrespeitar os direitos humanos.

Para a proteção amazônica então, de forma plena, coesa e articulada, entende-se que:

É o momento de a OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – mostrar-se ágil, transparente e inclusiva. É um crime contra a humanidade deixar perecer a Amazônia, região única no planeta Terra. Cada habitante dos territórios amazônicos, de forma isolada ou grupal, em associações não governamentais, necessita fiscalizar e cobrar dos governos, dos parlamentares e dos juízes atitudes decididas, honestas e contínuas, para manter a qualidade da vida humana e a preservação sustentável do equilíbrio ecológico (MACHADO, 2016, p. 19-20).

Nessa perspectiva, tratando-se, como visto, de um direito humano, sua vigência, aplicação, interpretação deve-se pautar em um único fundamento: a ética coletiva e a noção de comunidade, difundindo-se que “a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, ainda que não reconhecidos no ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais” (COMPARATO, 2017, p. 73), dentre os quais está, sem dúvida, a proteção ao meio ambiente. E, para isso, deve-se primar sempre pelo princípio da supremacia absoluta da norma imperativa de direito internacional geral,

pois, claro resta, ainda para Comparato (2017, p. 75) que “é totalmente inválido o argumento de que a submissão do direito interno ao direito internacional, em matéria de respeito aos direitos humanos, contraria o princípio da soberania nacional”.

Assim, torna-se cada vez mais tendente considerar que em caso de conflito entre normas internas e internacionais, tais quais possam haver na Pan-Amazônia, sendo o direito ao meio ambiente protegido um direito humano, deve prevalecer a que for mais favorável ao sujeito do direito, lembrando que a dignidade da pessoa humana é a finalidade máxima do sistema jurídico, para a qual o pleno exercício impõe o ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, ou seja, tudo que perfaz o arcabouço de protetividade do próprio direito, inclusive, a solidariedade.

No entanto, pode-se ir além ao propor que, integralmente, os direitos humanos devem ser efetivados pela “não limitação às estruturas institucionais e internacionais e sua vinculação a lutas e realidades da sociedade civil, sempre partindo de realidades concretas e locais” (PINTO, 2018, p. 216). Basta, pois, pensar na alteridade, que emerge, segundo Reis e Naves (2017, p. 74-75), “a solidariedade comum e a responsabilidade recíproca nas relações entre os povos [...], necessidade de se compartilhar uma atitude ética no projeto de construção da modernidade, [...] que exige comportamentos harmoniosos para uma comunhão entre as nações”.

## 6 CONCLUSÃO

A proteção da Pan-Amazonia impõe a coexistência da soberania dos nove países que a compõem, daí a necessidade de tal regulamentação ter um caráter multinível, com força inter ou transconstitucional, de modo que ordens jurídicas distintas também coexistam sem que uma deva prevalecer sobre a outra ao tratar de uma mesma questão constitucional.

O TCA, documento internacional assinado em 1978, com perspectiva de sustentabilidade e de iniciativa brasileira, ratificado pelos nove países em 1980, tem por finalidade integrar a região para desenvolver a bacia amazônica. A dificuldade de efetivação dessa tarefa ensejou a criação da OTCA, em 1998, com a finalidade de coordenar as ações entre os Estados que compõem a Pan-Amazonia e viabilizar decisões conjuntas para problemas comuns.

Tendo em vista a pluralidade de soberanias estatais envolvidas e suas diversidades e especificidades biogeográficas, culturais, sociais e políticas, a possibilidade de conflitos entre norma interna e internacional subsiste. Mas tal circunstância leva a considerar que, em se tratando de normas internacionais que visam proteção dos direitos humanos, como é o caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, elas estarão acima do ordenamento jurídico de cada Estado, fundamentadas pelo compromisso da alteridade e da solidariedade intergeracional, devendo-se, em cada caso concreto, em caso de conflito entre normas internas e internacionais, tais quais possam haver na Pan-Amazônia, prevalecer a que for mais favorável ao sujeito do direito.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa Antunes. **Direito Ambiental**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ARAÚJO, Victor Costa de. **O transconstitucionalismo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**: uma análise sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais. Salvador, 2015, 194p. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Disponível em:

<[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17705/1/O%20TRANSCONSTITUCIONALISMO%20NA%20JURISPRUDÊNCIA%20DO%20STF\\_02\\_03\\_15\\_\\_Victor\\_Conclu%C3%ADda.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17705/1/O%20TRANSCONSTITUCIONALISMO%20NA%20JURISPRUDÊNCIA%20DO%20STF_02_03_15__Victor_Conclu%C3%ADda.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BIZAWU, Kiwonghi; CUNHA, Lorena Rodrigues Belo da. O Equador e a região Amazônica. In: COSTA, Beatriz Souza (organizadora). **Pan-amazônia: o ordenamento jurídico na perspectiva das questões socioambientais e da proteção ambiental**. Belo Horizonte: Dom Helder, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CALIXTO, Angela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Pluralismo Jurídico: uma Nova Perspectiva a Repeito da Relação entre os Sistemas Jurídicos Internacional e Interno. In FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (Coords.); GERBER, Konstantin (Org.). **Constitucionalismo multinível e pluralismo jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Brançosos e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos Discursos Sobre a Historicidade Constitucional. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.



COSTA, Beatriz Souza; REIS, Émillien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Fundamentos Filosóficos e constitucionais do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ONU. **Conferencia de Las Naciones Unidas sobre el médio humano**: Estocolmo, 5 – 16 de junho, 1972. A/CONF. 48/14/Rev. 1. Disponível em: <<https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

OTCA. **Site Oficial da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**. Disponível em <[http://www.otca.org.br/portal/admin/\\_upload/paises/pdf/Guyana\\_PT.pdf](http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/paises/pdf/Guyana_PT.pdf)>. Acesso em 25 ago. 2018.

PENNA FILHO, Pio. Reflexões sobre o Brasil e os desafios Pan-Amazônicos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 2, jul./dec. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000200006>> . Acesso em: 25 ago. 2018.

RAMOS, Ana Virgínia Gabrich Fonseca Freire. A Amazônia Colombiana. In: COSTA, Beatriz Souza (organizadora). **Pan-amazônia: o ordenamento jurídico na perspectiva das questões socioambientais e da proteção ambiental**. Belo Horizonte: Dom Helder, 2016.

REIS, Émilien Vilas Boas; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. O Nascimento do Direito à Alteridade na Cidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 55-79, mai./ago. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1071>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

PINTO, João Batista Moreira. Perspectivas e características dos direitos humanos como projeto de sociedade: algumas questões relevantes para a aproximação ao tema. In: PINTO, João Batista Moreira (Org.). **Direitos Humanos como projeto de sociedade**: caracterização e desafios. Belo Horizonte: Instituto DH, 2018.

RAVENA, Nírvia; CAÑETEI, Voyner R.. Reflexões sobre a integração Pan-Amazônica: o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na regulação da água. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 131-144, maio 2007. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/viewFile/175/159>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

REZENDE, Elcio Nacur. A Amazônia brasileira. In: COSTA, Beatriz Souza (organizadora). **Pan-amazônia: o ordenamento jurídico na perspectiva das questões socioambientais e da proteção ambiental**. Belo Horizonte: Dom Helder, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Direito Socioambiental: Tratado de Cooperação Amazônica**. Curitiba: Juruá, 2007.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA - TCA. [s.n] 1978. Disponível em: <[http://otca.info/portal/admin/\\_upload/tratado/O\\_TRATADO\\_DE\\_COOPERACAO\\_AMAZONICA\\_PT.pdf](http://otca.info/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2018.

TILIO NETO, Petrônio de. **Soberania e ingerência na Amazônia brasileira [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010, 82p. ISBN 978-85-7982-047-2. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 25 ago. 2018.

TOLEDO, André de Paiva. **Amazônia: soberania ou internacionalização**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

**Como citar este artigo:** GABRICH, Lara Maia Silva; PERES, Anna Paula Lemos Santos. Reflexões Sobre a Proteção Pan-Amazônica Multinível Pós Tratado de Cooperação Amazônica. *In*: COSTA, Beatriz Souza (Org.). **Anais do “V Congresso Internacional de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Pan-Amazônia – Integrar e Proteger” e do “I Congresso da Rede Pan-Amazônia”**. Belo Horizonte: Dom Helder, 2018, p. 278-294.