



SEGUNDA CRISE INTERNACIONAL AMAZÔNICA: FISSURA NO SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL

Por André de Paiva Toledo¹

Em 6 de maio de 1968, diante de uma plateia atenta, o General Afonso Augusto de Albuquerque Lima, Ministro do Interior do Brasil, alertava para a urgência de o Estado implementar políticas públicas de controle do seu território. O objetivo específico dessa estratégia era efetivar a presença do Brasil em uma vasta, longínqua e rica porção de seu território: a Amazônia.²

Os tratados de delimitação celebrados a partir do século XVIII como, por exemplo, o Tratado de Madri (1750) e o Tratado de Santo Idelfonso (1777), ainda nos tempos da dominação colonial, garantiram ao Brasil - Estado independente desde 1822 - a soberania territorial de cerca de 60% do bioma amazônico.³

O resto da Amazônia é partilhada entre outros oito Estados soberanos, que compõem a Pan-Amazônia, tendo cada um a soberania sobre uma porção daquele ecossistema sul-americano. De fato, não apenas o Brasil, mas também Bolívia, Colômbia, Equador, França, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela têm ali direitos de soberania territorial. Interessante notar o fato de que a França - país desenvolvido, potência nuclear, membro da União Europeia, membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) - é geograficamente um país sul-americano e amazônico. A fronteira

¹ Doutor em Direito pela Université Panthéon-Assas Paris 2. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Dom Helder Escola de Direito.

² TOLEDO, André de Paiva. *Amazônia: soberania ou internacionalização*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

³ GARCIA, Beatriz. *The Amazon from an International Law Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2011.



terrestre mais extensa da França é justamente aquela justaposta ao Brasil, na Guiana Francesa.⁴

Consolidadas as fronteiras dos diversos Estados nacionais na Amazônia, no exercício de sua soberania territorial, o Ministro do Interior do Brasil alertava, na mesma conferência, “as riquezas naturais, nas mãos de quem não sabe ou não as quer explorar, constituem permanente perigo para quem as possui”⁵. Temendo uma investida estrangeira contra a Amazônia brasileira, o Estado deveria urgentemente agir, antecipando-se ao movimento externo.

Em 1968, o governo do Brasil era uma Ditadura⁶. Naquele ano, decretar-se-ia o Ato Institucional 5 (AI-5), por meio do qual a Ditadura aprofundou a violência dos mecanismos repressivos de Estado contra a população, o que é demonstrado pelos registros de mortos, torturados, desaparecidos etc.⁷ Logo, todo o debate público sobre as estratégias de ocupação da Amazônia brasileira e aproveitamento dos seus recursos naturais restringiu-se às esferas de comando militar, inexistindo qualquer possibilidade de participação democrática.

Ainda em 1968, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 2398 (XXIII), por meio da qual convocava uma conferência internacional sobre o meio ambiente humano, que ocorreria em Estocolmo, em 1972. A decisão das Nações Unidas deve ser entendida em um contexto de aumento da publicidade dos danos ambientais causados pela poluição.

Os países subdesenvolvidos, dentre eles o Brasil, viram com muitas reservas e suspeitas a iniciativa de abrir negociação de instrumentos jurídicos internacionais de

⁴ TOLEDO, André de Paiva. A Guiana Francesa e a Amazônia. In: COSTA, Beatriz Souza. *Pan-Amazônia: o ordenamento jurídico na perspectiva das questões socioambientais e da proteção ambiental*. Belo Horizonte: Dom Helder, 2016, pp. 183-236.

⁵ SANTOS, Roberto A. O. A Questão Amazônica e o Direito: Meio Ambiente, Soberania, Dívida Externa e Desenvolvimento. In: SANTOS, Roberto A. O.; WOLF, Paul. *Amazônia perante o Direito: Problemas ambientais e trabalhistas*. Belém: UFPA, 1995, p. 2. (1-31)

⁶ Para alguns, a Ditadura Militar chegou ao fim em 1985, quando se elegeu indiretamente um civil, Tancredo Neves, para presidente. Outros sustentam que a Ditadura Civil-Militar terminou apenas com a promulgação da Constituição de 1988. De toda forma, é consensual que a população brasileira foi submetida a um governo ditatorial por mais de duas décadas.

⁷ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5. *Revista Brasileira de História*, v. 38, n. 79, 2018, pp. 195-216.



proteção ambiental, tendo em vista ser quase consensual, naquele momento, a visão de que a destruição ambiental era inerente ao desenvolvimento econômico. Os países do Norte só eram desenvolvidos porque puderam explorar livremente os recursos naturais à disposição em seu território ou em possessões coloniais.

Em 1972, no Brasil, estava em marcha um projeto de desenvolvimento econômico, cujos impactos socioambientais eram significativos. Apesar dos problemas, em termos exclusivamente econômicos, o país passava por um período de forte crescimento, quando o índice médio anual chegou a 12%. Por não estar disposto a se comprometer com temas ambientais, o Brasil adotou uma postura de forte resistência às negociações em Estocolmo, chegando mesmo a ser visto como líder do movimento contrário à realização da conferência.⁸

De toda forma, realizou-se a conferência, quando se adotou a Declaração de Estocolmo, fixando de modo expresso uma série de princípios jurídicos para o desenvolvimento sustentável. Por conta da celebração deste instrumento, consolidou-se a ideia de que os Estados têm soberania sobre seus recursos naturais, sendo livres para utilizá-los, desde que isso não cause danos significativos ao meio ambiente de outros Estados ou em espaços fora de jurisdição nacional.

Diante da construção de uma nova ordem internacional ambiental, o Brasil passa a liderar um movimento de integração regional na Amazônia. O propósito inicial era reafirmar a soberania dos Estados sobre seus territórios amazônicos, em uma perspectiva de contraposição aos interesses dos países desenvolvidos. Apesar das conclusões de Estocolmo, segundo as quais o direito ambiental não deveria obstaculizar o desenvolvimento econômico⁹, o Estado brasileiro, inserido na lógica de segurança nacional, encabeçou as negociações que culminaram na assinatura, em Brasília, do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978. De todos os países amazônicos, a França foi o único a não participar das negociações, o que demonstra o caráter geopolítico do tratado, que impede, no seu artigo 27, qualquer adesão futura. Durante a cerimônia de assinatura do TCA, o Ditador Ernesto Geisel declarou

⁸ LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: IRBr/Funag, 2006.

⁹ Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, Princípio 11.



que a Amazônia existia exclusivamente para os *amazônidas*¹⁰, o que excluía não só a França, mas todos os demais Estados não-amazônicos.

Em 1983, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, que elaborou o Relatório intitulado *Nosso Futuro Comum*, publicado em 1987. Pretendia-se com esse trabalho contribuir para o fortalecimento do contexto jurídico internacional de conciliação entre preservação ambiental e desenvolvimento econômico.

No Brasil, esse período correspondeu ao difícil processo de redemocratização. Em 1979, reestabeleceu-se no País o pluripartidarismo. Em 1984, apesar da gigantesca mobilização popular, o Congresso Nacional reprovou a Proposta de Emenda Constitucional que reinstauraria eleições diretas para a Presidência da República. Em 1985, elegeu-se indiretamente o primeiro Presidente civil desde o Golpe de Estado de 1964. Em um contexto de fortalecimento das organizações de representação da sociedade civil¹¹, iniciaram-se, em 1987, os trabalhos da Assembleia Constituinte, o que permitiu a volta do Estado democrático de direito.

Em relação à Amazônia, é importante mencionar sua inserção expressa no capítulo da Constituição de 1988, dedicado ao meio ambiente. De fato, no seu artigo 225, parágrafo 4º estabelece-se que a “Floresta Amazônica brasileira” é patrimônio nacional e sua utilização far-se-á nas condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Deve-se mencionar também a redação do artigo 231 da nova Constituição, segundo a qual são reconhecidos aos indígenas sua organização cultural e os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas, cabendo ao Estado brasileiro a demarcação.

O movimento de redemocratização do Brasil coincidiu, no âmbito internacional, com o fortalecimento do debate sobre mudança climática. Em um primeiro momento, os

¹⁰ TORRECUSO, Paolo Alves Dantas. *O Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: análise da criação, evolução e eficácia de um regime internacional*. Dissertação em Relações Internacionais. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2004.

¹¹ Destacam-se como importantes lideranças dos movimentos sociais em favor de pautas socioambientais amazônicas o sindicalista seringueiro Chico Mendes, assassinado em 22 de dezembro de 1988, e o indígena caiapó Raoni Metuktire, que acompanhou o músico Sting, em 1988, na Turnê *Human Rights Now!*, realizada pela Anistia Internacional.



estudos científicos demonstraram haver a destruição importante da camada de ozônio, causada pela emissão de determinados gases pela ação humana, em especial do cloro-flúor-carbono (CFC). Em 1985, sob a égide do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), adotou-se a Convenção para a proteção da camada de ozônio, a partir da qual foi celebrado, em 1987, o Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio.

O combate efetivo das mudanças climáticas exigia um ajuste de conduta dos Estados desenvolvidos, de onde provinha boa parte dos gases de efeito estufa, mas também dos Estados subdesenvolvidos em razão de existirem nos respectivos territórios importantes sumidouros e reservatórios desses gases¹², como era o caso da Amazônia. São ouvidas as manifestações organizações não-governamentais e representantes de organizações internacionais e Estados desenvolvidos sobre a importância da Amazônia para o equilíbrio global. Alguns foram mesmo a favor da internacionalização da Amazônia em face de sua função de “pulmão do mundo”. Apesar de se fundar em uma falsa teoria¹³, ganhou força a ideia de que a Amazônia seria um “patrimônio comum da humanidade”, o que também é juridicamente falso. Era a *primeira crise internacional amazônica*.

Em um ambiente de redemocratização, o Brasil enfrentou a primeira crise internacional amazônica, modificando sua posição em relação às negociações internacionais. Seguro da necessidade de realização do desenvolvimento sustentável como porta de entrada ao comércio internacional e consciente de que a reafirmação de sua soberania sobre a Amazônia passava por um maior envolvimento global, o Estado brasileiro tornou-se protagonista nos foros internacionais ambientais.

Nesse contexto, o Brasil sediou a segunda conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente. Com efeito, no Rio de Janeiro, em 1992, celebraram-se dois importantes tratados internacionais ambientais: a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas. No âmbito deste último, adotou-

¹² SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

¹³ SILVEIRA, Evanildo da. As águas e o ar: Rios da Amazônia liberam 1% do gás carbônico emitido pelas atividades humanas no planeta. *Pesquisa Fapesp*, n. 155, 2009, pp. 52-54.



se, em 2015, o Acordo de Paris, que obriga os Estados a reduzirem significativamente suas emissões de gases de efeito estufa.

Os novos ares políticos levaram o Brasil, ainda em 1992, a ratificar enfim a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), que prevê, no artigo 21, o direito à propriedade. Compreender o significado desse direito humano é condição para entender uma face do dilema amazônico.

A Corte Interamericana de Direito Humanos - cuja jurisdição é reconhecida pelo Brasil desde 1998 - tem desenvolvido a noção de “direito de propriedade coletiva”, que é o vínculo substancial existente entre os povos indígenas e as terras tradicionalmente ocupadas¹⁴. Esse direito de propriedade deve ser garantido pelos Estados-partes por meio da demarcação das terras tradicionais existentes em seus territórios.

No mesmo ano, celebrou-se o Tratado de Roma sobre Estatuto do Tribunal Penal Internacional, do qual o Brasil é parte desde 2002. Em 2004, o Estado brasileiro inseriu no seu texto constitucional o parágrafo 4º do artigo 5º, segundo o qual o País se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional. Segundo o Estatuto deste Tribunal, é genocídio sujeitar intencionalmente um grupo nacional, étnico, racial ou religioso a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física.

Depois de 30 anos de redemocratização interna e reinserção internacional, o Brasil decide romper com esse modelo, voltando a adotar concepções ideológicas típicas do período ditatorial. Em 2018, elegeu-se democraticamente, obtendo 57.797.847, o candidato à presidência da República do Brasil, Jair Bolsonaro, cuja campanha sustentou-se em um discurso antiambientalista e contrário à proteção dos direitos humanos.

¹⁴ BENEDETTO, Saverio Di. La funzione ecologica della proprietà collettiva sulle terre ancestrali: un nuovo modello di rapporto tra diritti umani e tutela dell'ambiente?. *Veredas do Direito*, v. 14, n. 30, 2017, pp. 11-37.



Fervoroso admirador de criminosos contra a humanidade¹⁵, o Presidente Bolsonaro tem tomado medidas administrativas que causam uma piora significativa de índices socioambientais na Amazônia. Além de ter havido uma forte aceleração do processo de destruição do bioma¹⁶, verifica-se a expansão do número de focos de garimpo em terras indígenas¹⁷, desde o início de seu mandato.

O retorno do Brasil a concepções políticas autoritárias tem dado margem a reações internacionais, que são origem da *segunda crise internacional amazônica*. Ao se relativizar a importância do direito internacional sobre mudanças climáticas, a Amazônia volta a ser vista como uma importante fonte de gases de efeito estufa, o que passa a concernir diretamente à comunidade internacional. No mesmo sentido, o aumento da destruição do bioma amazônico é visto como indício de enfraquecimento e possível descumprimento do Acordo de Paris por parte do Brasil. Além disso, a França, Estado excluído do processo de integração regional amazônica, tem agido em defesa dos seus interesses territoriais na Amazônia¹⁸, sustentando a necessidade de discussão internacional sobre a criação de um status internacionalizado¹⁹ para o ecossistema, o que significa o retorno a concepções neocolonialistas contrárias ao direito internacional contemporâneo.

Em razão de sua importância para o equilíbrio ecológico regional, eventuais os danos ambientais transfronteiriços causados com a destruição da Amazônia brasileira, especialmente na vizinha França, podem dar margem à responsabilização do Estado

¹⁵ Um dos ídolos do Presidente da República brasileira é o coronel do Exército Brasileiro, Carlos Alberto Brilhante Ustra, conhecido pela alcunha de “Dr. Tibiriçá”, que comandava o DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna) do II Exército, em São Paulo, órgão de repressão da Ditadura. Em 2008, Ustra foi condenado pela Justiça brasileira pela prática dos crimes de sequestro e tortura. Vide BARBA, Mariana Della; WENTZEL, Marina. Discurso de Bolsonaro deixa ativistas ‘estarecidos’ e leva OAB a pedir sua cassação. *BBC News Brasil*, 20 abr. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160415_bolsonaro_ongs_oab_mdb

¹⁶ INPE. *Monitoramento dos Focos Ativos por Estado: Comparação do total de focos ativos detectados pelo satélite de referência em cada mês, no período de 1998 até 12/09/2019*. Programa Queimadas, 13 set. 2019. Disponível em: http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/

¹⁷ FELLET, João; COSTA, Camila. Imagens mostram avanço do garimpo ilegal na Amazônia em 2019. *BBC News Brasil*, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49053678>

¹⁸ REUTERS. LEAD 1-Macron proposer au G7 un train de mesures concrètes pour l’Amazonie. *Reuters*, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://fr.reuters.com/article/idFRL5N25J51A>

¹⁹ LE FIGARO. Amazonie: les membres du G7 vont annoncer une aide d’urgence de 20 millions de dollars. *Le Figaro*, 26 ago. 2019. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/sciences/amazonie-les-membres-du-g7-vont-annoncer-une-aide-d-urgence-de-20-millions-de-dollars-20190826>



brasileiro por descumprimento da obrigação não causar danos significativos ao meio ambiente de outros Estados, conforme o disposto em diversos instrumentos internacionais dos quais o Brasil é parte. Tal responsabilização tende a dificultar para o Brasil a inserção em determinados regimes de comércio internacional²⁰.

No âmbito da proteção dos direitos humanos, a guinada recente na política brasileira para a Amazônia pode culminar na responsabilização do Brasil por descumprimento da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e na responsabilização penal de brasileiros por descumprimento do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (1998).

Como visto, o Brasil é obrigado a garantir o direito de propriedade coletiva dos povos indígenas sobre suas terras tradicionalmente ocupadas. Caso o Brasil cumpra a promessa de seu Presidente de não mais demarcar terras indígenas na Amazônia²¹, estar-se-á diante da violação desse direito. Em 2018, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos justamente por violar tal direito em face do Povo Indígena Xucuru²². Outras condenações semelhantes podem estar a caminho.

Caso se demonstre que a omissão do Estado brasileiro em realizar a demarcação das terras indígenas corresponde à imposição deliberada a grupo indígena de condições incompatíveis com sua sobrevivência como grupo, pode-se estar diante de prática de genocídio, que implica a responsabilidade internacional não apenas do Estado, mas também dos agentes envolvidos, nos termos do Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

Conclui-se, desta forma, que a segunda [e atual] crise internacional amazônica é resultado da implementação pelo Estado brasileiro de políticas desvinculadas do sistema internacional de proteção socioambiental, em vigor desde meados dos anos de 1980. A tendência do Brasil de romper com esse sistema, após 30 anos, dá

²⁰ SPRING, Jake. Deforestación crece en julio en Brasil, amenaza acuerdo comercial con UE. *Reuters*, 18 jul. 2019. Disponível em: <https://lta.reuters.com/articulo/medioambiente-brasil-idLTAKCN1UD2AJ-OUULT>

²¹ TOLEDO, André de Paiva. Reconhecimento da propriedade coletiva indígena no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e seus desdobramentos na Amazônia. In: BARROSO, Lucas Abreu; MANIGLIA, Elisabete; MIRANDA, Alcir Gursen de. *Lei Agrária Nova: A Biblioteca Científica de Direito Agrário, Agroambiental, Agroalimentar e do Agronegócio*. Curitiba: Juruá, 2019b, v. VI, pp. 121-138.

²² CtIDH. Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. *Corte Interamericana de Direitos Humanos*, 2018.



margem a respostas, eventualmente desproporcionais, de outros sujeitos de direito internacional.