

Povos Indígenas no Brasil

Fonte: *O Liberal*

Class.: *Pacto Amazônico*

Data: *28.09.80*

Pg.: *35*

pacto amazônico: novas dimensões da Amazônia

Georgenor de Souza Franco Filho

- RESUMO: 1. O Pacto e a lei brasileira
2. A importância do Pacto
3. Os resultados (imediatos e mediatos) do Pacto
4. Proibição de adesões
5. Os Pactos concorrentes
6. A situação boliviana
7. Um novo Direito: Direito Internacional Amazônico?
8. Conclusões

O PACTO E A LEI BRASILEIRA

O Tratado de Cooperação Amazônica, assinado a 03 de julho de 1978, está vigente desde 02 de agosto deste ano. Com o depósito, perante o Governo brasileiro, designado depositário pelo artº XXI, 2, do Tratado, dos instrumentos de ratificação dos sete outros países ditos amazônicos, o Pacto Amazônico transformou-se em documento internacional, de valor temporal e espacial para todos os oito signatários.

O Diário Oficial da União de 20 de agosto último publicou o Decreto nº 85.050, de 18 de agosto, do Governo brasileiro, dispondo que o Tratado "será executado e cumprido tão inteiramente quanto nele se contém" (artº 1º), transformando-o, portanto, em "lei brasileira", e revogando as disposições do Direito interno que conflitem com o documento internacional ratificado e vigente (artº 2º, inciso III). E a aplicação da teoria conhecida como "monismo moderado", de Verdross, adotada por Kelsen, antes defensor do chamado "monismo radical", nas edições seguintes da sua "Teoria Pura do Direito", como ténue aplicação da denominada "teoria da incorporação", de Triepel, básica para os dualistas, que defendem a autonomia do Direito interno em confronto com o Direito Internacio-

nal. Destarte, a partir de agora, toda e qualquer disposição interna brasileira que conflite com o Pacto está derrogada na parte conflituosa, não podendo ser arguida por qualquer nacional que se considere prejudicado pelo documento novo.

Consoante o disposto no artº XX, 2, do Tratado, será realizada em outubro vindouro (dias 23 e 24), a I Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos Países do Pacto, o principal órgão criado pelo Tratado, ao qual é diretamente ligado o Conselho de Cooperação Amazônica, o C.C.A., órgão permanente de direção do Pacto (artº XXI). A sede desta reunião será o Brasil (o segundo país pelo critério de rodízio por ordem alfabética, previsto no artº XX, 3), escolhido conforme o artº XX, 2, citado, devendo a cidade de Belém receber os representantes dos oito países amazônicos, signatários do Pacto, a saber: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru e Venezuela.

IMPORTÂNCIA DO PACTO

O que representa o Pacto Amazônico para a Amazônia? Quais resultados (imediatos e mediatos) que poderá oferecer? Quem tem o direito e a que tem direito diante de nova realidade? Estas são algumas perguntas que constantemente se tem ouvido, respondendo-las.

O Pacto representa o esforço sub-regional no sentido do desenvolvimento e da cooperação das respectivas regiões amazônicas dos signatários. Note-se bem: desenvolvimento e cooperação, não integração. Esta palavra foi abolida da parte dispositiva do Tratado e, nos seus *consideranda*, há uma ligeira referência no sentido de que as Partes estão "seguras de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhes são comuns contribui para avançar no caminho da INTEGRAÇÃO (grifei) e solidariedade de toda a América Latina". O Pacto Amazônico mesmo apresenta "o início de um processo de cooperação", nunca de integração sub-regional. Evitou-se a palavra "integrar" para não confundir com "entregar". A preocupação dos países amazônicos com o chamado "imperialismo" brasileiro, o infundado temor de alguns países nacionais desses países, levou, desde as reuniões preparatórias, a que se retirasse do anteprojeto encaminhado pelo Governo brasileiro qualquer referência expressa à INTEGRAÇÃO (p. ex.: o artº 3º do anteprojeto, atual artº X, do texto definitivo). A cooperação manifestada em quase todos os dispositivos de caráter conjuntivo do documento. Da mesma forma desenvolvimento, este intenção maior dos signatários. Pretende-se o desenvolvimento sub-regional, para, em uma etapa posterior, alçar vóos à cooperação, e, mais tarde, alcançar o ápice da integração.

Por sinal, nos debates promovidos pela Universidade Jorge Tamez de Bogotá, durante o Seminário "La Nueva Dimensión de la Amazonia", evidenciou-se o posicionamento dos nossos vizinhos, em eventual "imperialismo" brasileiro. O pensamento está expresso nos artigos do Seminário. Ademais, há uma série de artigos publicados no nº 11 da revista "Encontros com a Civilização Brasileira", dando conta da preocupação de nacionais dos países vizinhos com esse "imperialismo" brasileiro, como, p. ex., a carta de abertura do jornal colombiano "El Tiempo", que Molano Campuzano descreve em seu trabalho "As multinacionais na Amazônia", que diz, claramente: "é indubitavelmente um grande triunfo da política expansionista do Brasil (referindo-se ao Pacto), que conseguiu novos horizontes para as pujantes multinacionais brasileiras que também conseguiu legitimar internacionalmente a agressiva política de penetração fronteiriça". Daí não se poder dizer que o Pacto é um documento de integração. E, e isto é verdade, documento de caráter desenvolvimentista, que representa o início de um processo de cooperação para avançar no caminho da integração de toda a América Latina (v. *consideranda* do Pacto).

RESULTADOS DO PACTO

É conveniente dividir em resultados imediatos e resultados me-

diatos os frutos que o Pacto Amazônico poderá oferecer à comunidade sub-regional.

Como resultado imediatos podem ser alinhados os seguintes: 1º) - intensificação do turismo sub-regional. Após, no caso brasileiro, a suspensão do depósito prévio exigido pelo Decreto-Lei nº 1.470/76, para vistos de saída em passaportes de nacionais, pode-se falar em implemento de correntes turísticas. Sem a exigência do depósito é de se cogitar a intensificação turística, impossível até o ano passado. Pelo menos enquanto permanecer vigente a decisão do Banco Central do Brasil, suspendendo o recolhimento prévio exigido pela lei ordinária. 2º) - intensificação do planejamento de comunicações rodoviárias, ferroviárias e fluviais (especialmente as duas últimas) entre os países amazônicos, com vistas à interconexão dos Estados. 3º) - formação de comissões especiais destinadas a estudos sobre preservação da flora e da fauna amazônicas (mais ainda quando ser fala em desmatamento sem racionalização do "pulmão do mundo"), das riquezas arqueológicas da região (p. ex.: das ruínas incas, no Peru, às culturas marajoara e tapajônica, no Brasil), das culturas indígenas (entendendo-se, aqui, não somente as questões que envolvem a FUNAI, como os recentes, lamentáveis e constatados conflitos com os índios Tucarramane e Gorotire, mas também a influência negativa dos "civilizados" - grileiros, posseiros e outros "eiros" - nas tradições e costumes dos primitivos "donos da terra"). 4º) - convocação de uma reunião do C.C.A. para tornar práticas as decisões da Reunião de Chanceleres. O C.C.A. é o responsável pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Pacto e das decisões tomadas nas Reuniões de Chanceleres (artº XXI, 1 e 2), donde temos que é o órgão mais importante, uma espécie, digamos assim, de Conselho de Segurança das Nações Unidas, sem o veto desigual do "Big Five", porque, no caso amazônico, toda e qualquer decisão, seja qual for o órgão, deve ser tomada pelo voto unânime de todos os países do Pacto (qualquer um pode vetar). A reunião do C.C.A. é de caráter anual, logo, em outubro de 1981, e talvez até antes, deverá ser realizada a primeira reunião, que, obedecendo o critério de rodízio por ordem alfabética, terá sua sede em La Paz, Bolívia. 5º) - formação das Comissões Nacionais Permanentes. Cada Estado deverá ter o seu órgão interno para aplicar as decisões do Pacto. Brasil, Equador, Peru, Venezuela e os demais devem constituir de imediato suas comissões nacionais, é o que determina o artº XXIII.

Os resultados mediatos podem ser distribuídos como segue: 1º) - redução das tarifas aduaneiras entre os países amazônicos. Em nível andino, obedecendo às normas do Acordo de Cartagena, existem essas reduções tarifárias, e, além disso, é oportuno destacar duas importantes decisões da Comissão Andina: a de nº 24, que trata de capitais estrangeiras, e a de nº 46, abordando aspectos sobre empresas multinacionais, ambas carreando maiores vantagens para o investidor nacional. Por via de consequência, como metade dos países amazônicos integra o bloco andino (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela - a Bolívia está em vias de denunciar o Acordo, como veremos adiante), as influências do Pacto Andino, em diversos aspectos, inclusive no tarifário, serão óbvias no Pacto Amazônico. 2º) - intensificação do intercâmbio comercial, com a constituição de comissões especiais para estudos sobre problemas de comercialização na Amazônia. A comercialização de produtos amazônicos, - no sentido de produtos de cada Estado -, e troca (quase escambo) entre os Estados-Partes é regulada no artº XII, mas, como os tratados-lei, regra geral, ditam as normas básicas, as decisões seguintes é que irão, através de resoluções das Reuniões de Chanceleres, do C.C.A. e dos demais órgãos do Tratado Amazônico, ditar as normas específicas sobre a aplicação da disposição. Mas ainda porque o artº XII trata de comércio a varejo de produtos de consumo local entre as respectivas populações amazônicas limítrofes, o que quer dizer: compra e venda entre moradores nas cidades fronteiriças, numa visão estrita do dispositivo. Através de comissões especiais, essa característica "varejista" do Pacto pode ser ampliada para um aspecto "atacadista" de importação e exportação em larga escala, adotando-se, até mesmo, a cláusula da "nação mais favorecida", do Pacto Andino e do Acordo do GATT. 3º) - negociações bilaterais e multilaterais para a consecução de objetivos comuns, mormente de caráter econômico, tecnológico, social e cultural.

Os direitos são dos países amazônicos, os oito signatários do Tratado. Esses direitos são todos os expressos no Pacto e mais os que, na Reunião de outubro, e das decisões que dela emanarem, vierem a ser estabelecidos. Dispendendo, portanto, nominá-los.

4. PROIBIÇÃO DE ADESOES

Há três pontos a ressaltar: 1º) - a não-adesão, consignada no artº XXVII, 2º) - os acordos de caráter semelhante existentes no continente: Pactos Andino, Platino e do Cone Sul (este em fase de negociação); 3º) - as ampliações organizacionais do Pacto Amazônico, com sua expansão para, deixando o caráter eminentemente teórico e de iniciação, passar a um plano objetivamente prático e de aplicação.

A não-adesão ao Tratado é objeto de um dos capítulos de meu livro "O Pacto Amazônico: Ideias e Conceitos" (Belém, Falângola, 1979, pp. 47/50). Critiquei, como continuo a criticar o artº XXVII. A norma não figurava no anteprojeto brasileiro, surgindo no decurso das reuniões preparatórias, certamente com o fito de evitar que países não-amazônicos viessem a aderir ao tratado. Nega-se a uma porção de terra amazônica direitos que ela - e, pela sua própria situação, só ela - tem. E o caso - e o único caso - da Guiana Francesa, na hipótese, claramente viável, de alcançar independência e soberania. No nosso continente, temos os recentes exemplos da República da Guiana (ex-Guiana Inglesa) e da República do Suriname (antiga Guiana Holandesa). Ratificando a posição anterior, e mantendo-a, insisto na necessidade de se alterar o dispositivo para permitir a adesão futura da Guiana Francesa independente, sob pena de serem

os países amazônicos considerados discredicionários, isolacionistas e exclusivistas.

5. OS PACTOS CONCORRENTES

Além do Pacto Amazônico, o nosso continente sul-americano possui mais três outros documentos de caracteres semelhantes: o Tratado da Bacia do Prata (Pacto Platino), o Acordo de Cartagena (Pacto Andino) e o Pacto do Cone Sul (em negociações).

O Pacto Platino, do qual o Brasil faz parte, tenciona a integração dos países da Bacia do Prata. O Pacto Amazônico trata de países que possuem regiões amazônicas, logo, no nosso caso, abrange tanto a Amazônia geográfica como a Amazônia legal brasileira. O artº II limita a área de aplicação do nosso Pacto: territórios da Bacia Amazônica e outros que possuem características geográficas, ecológicas ou econômicas estreitamente vinculadas à mesma. E, portanto, possível a sua aplicação até mesmo além fronteiras da Amazônia legal (maior que a geográfica) para abranger uma maior parte do Brasil, mais ainda quando se fala (no caso brasileiro) em integração nacional: nordeste, sul, centro-oeste e leste brasileiros são abrangidos pela soberania nacional, como a Amazônia também. Por extensão, nossos vizinhos platinos podem buscar benefícios - e trazer benefícios, que é o mais importante -, via Brasil, para a região. Não esqueça-se, também, que, além de nosso país, a Bolívia também integra o bloco platino e também compõe o "Clube Amazônico", donde também pode oferecer as benesses do Pacto Amazônico aos demais da Bacia do Prata: Argentina, Paraguai e Uruguai, e vice-versa.

O Pacto Andino é, sem dúvida, um exemplo de supranacionalização único na Sul América. Quase tão perfeito quanto os ordenamentos supranacionais europeus, onde foi buscar o modelo, o Pacto Andino reúne quatro países (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), tendo, antes, incluído o Chile (excluído a partir de 1976) e a Bolívia (em vias de denunciar o Acordo, após o golpe militar que depôs Lydia Gueiler). Temos então que seus quatro integrantes também são amazônicos e as influências supranacionalizadoras andinas podem repercutir no ordenamento amazônico. Vale lembrar que, no âmbito andino, já existe a Comissão Andina (espécie de Poder Executivo), o Parlamento Andino (tipo de Poder Legislativo) e o Tribunal Andino de Justiça (Poder Judiciário). A trílogia dos poderes, consagrada na obra de Montesquieu, é o ápice da supranacionalização. E, mais: os andinos ainda possuem a Corporação Andina de Fomento (C.A.F.) para propiciar a integração andina e servir de intermediário financeiro a nível sub-regional. Ano passado, sugeri a criação do Tribunal Amazônico de Justiça (T.A.J.) (v. "Aspectos controversos do Pacto Amazônico", in Revista do Tribunal de Justiça do Pará, vol. 21, ano 24, pp. 35/53). Minha ideia foi levada ao Congresso brasileiro pelo Deputado João Menezes (in Diário do Congresso Nacional, ano XXXV, nº 045, de 16.05.80, pp. 3851/3852). Resta agora que se aproveitem as Reuniões de Chanceleres para iniciar o processo de supranacionalização pretendido, mais porque os quatro países andinos (que adotam o critério da supranacionalização) representam metade dos países amazônicos integrantes do Pacto - e sua experiência supranacionalizadora pode (e deve) ser válida para nós outros.

Em fase de negociações, encontra-se o Pacto do Cone Sul. Contrapõe-se, até certo ponto, ao Pacto Andino e ao Pacto Platino. Reúne os dissidentes andinos, Chile e Bolívia, e os países platinos, excluído o Brasil. A Bolívia continua a integrar o grupo platino e permanece no contexto amazônico. Os demais, Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai, foram o chamado grupo do Cone Sul. Como a Bolívia tenciona participar do novo tratado, tudo leva a crer que as influências do documento a surgir deverão ser consideradas pelos países amazônicos, ressaltando-se, por oportuno, que a instabilidade que caracteriza o Governo boliviano pode ainda criar alterações no papel internacional que esse país representa.

6. A SITUAÇÃO BOLIVIANA

Peru, Colômbia e Venezuela não reconheceram, ainda, o novo Governo boliviano do Gen. García Meza. Fala-se na hipótese de reconhecimento tácito do novo Governo boliviano por esses países amazônicos. A questão está em que o Estado boliviano não deixou de existir, não sofreu alterações. Mudou apenas o Governo, o que, naquele país, já é fator de "normalidade constitucional". A Bolívia continua, p. ex., a integrar a ALALC (agora denominada e reestruturada como ALADI) e o SELA (Sistema Econômico Latino-Americano), ao lado do Peru, Colômbia, Venezuela e outros países do continente. As partes, ao ratificarem o Tratado Amazônico, tacitamente reconheceram o Governo boliviano de então, posto a Bolívia ser parte do Tratado. Após a subida de García Meza, não houve qualquer denúncia ao Tratado. Também nenhuma reserva foi apresentada (estas são expressamente proibidas pelo artº XXVI do Pacto). Diante disto temos que: 1º) - o Estado Republicano da Bolívia continua a existir, integrando a comunidade internacional. 2º) - o Governo boliviano não é reconhecido; nem expressa, nem tacitamente, pelos três países mencionados, o que pode suceder é que a comercialização (principal ponto de atração do tratado) seja efetuada com a Bolívia através dos países que reconheceram o atual Governo, isto é, as negociações sejam efetuadas, p. ex. pelo Brasil com a Bolívia, podendo o Brasil agir a interesse do Peru (que não reconheceu o novo Governo de La Paz). E uma fórmula híbrida, digamos assim, mas usada em Direito Internacional.

Há ainda que se ressaltar que, consoante o artº XIX, a aceitação ou ratificação do tratado não implica em quaisquer outros efeitos por parte dos Estados no que se refere a outros tratados e atos internacionais vigentes entre as Partes. Um tipo de ato internacional é o reconhecimento de um novo Governo. Implícito, portanto, o direito de não-reconhecer o Governo atual da Bolívia. Logo, descartada a hipótese cogitada de reconhecimento tácito: - E, não será o primeiro caso dessa espécie. Além dos exemplos da ALALC (agora ALADI) e do SELA, outro, mais esclarecedor pode ser apresentado:

Cuba integra a Organização das Nações Unidas e o Brasil também. Mas, ambos os países não mantêm relações diplomáticas e o Brasil não reconheceu o Governo de Fidel Castro. Nem por isso deixam de participar dos debates na Assembleia Geral e das conversações, negociações e reuniões nos diversos organismos de que fazem parte. Ainda recentemente, uma delegação do Governo brasileiro esteve em Havana a participar de uma conferência internacional promovida por um organismo da ONU.

7. UM NOVO DIREITO: O DIREITO INTERNACIONAL AMAZÔNICO?

Estamos, em última análise, diante de um novo ramo do Direito Internacional. Para os que se dedicam à disciplina, temos o Direito Internacional Público como um todo do qual se desdobram; dedutivamente, diversos ramos. Dessa frondosa árvore, temos: Direito do Mar (estudando problemas sobre mar territorial, fundo do mar, plataforma submarina, alto mar, pesca, navios); Direito Espacial (sobre espaço aéreo e espaço exterior e suas implicações jurídicas); Direitos Humanos (com incursão sobre questões referentes ao relacionamento Estado/Homem); Direito Diplomático e de Asilo (sobre agentes diplomáticos, funcionários consulares, imunidade de jurisdição, concessão de asilo territorial e diplomático), e outros mais vastos: Direito Internacional da Energia (incluindo energia nuclear e as salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica, além de questões acerca de energia elétrica, hidráulica e mineral); Direito Internacional do Trabalho (com sua área de estudos atingindo as Convenções da Organização Internacional do Trabalho e suas repercussões no direito interno de cada Estado, daí também se falar em Direito Internacional Privativo do Trabalho); Direito Internacional Penal (estudos sobre crimes contra a humanidade (genocídio), terrorismo, discriminação racial ("apartheid"), escravidão, pirataria). E ramos outros, que se dedicam a questões regionais: Direito Internacional Americano (objeto de um Código, elaborado em 1911 pelo brasileiro Epitácio Pessoa, e tema central da obra "El Panamericanismo", de Caicedo Castilla), Direito Internacional Europeu (reunindo as normas europeias de Direito Internacional: do Mercado Comum Europeu, da EURATOM, da CECA). Estamos agora, acreditado, diante de mais um novo ramo do Direito Internacional: o Direito Internacional Amazônico.

É um novo Direito Comunitário, como o é o sistema jurídico instituído pelo Pacto Andino, objeto da obra "El ordenamiento jurídico andino", de García-Amador. Seu estudo específico tem como fonte principal o Tratado de Cooperação Amazônica, sua principal e primeira fonte legislativa. A doutrina ainda é carente (sobre o Pacto Andino, p. ex., é mais vasta), mas, no decorrer dos anos, muitas obras se vão fazer. Sua importância está no fato de que a Amazônia é, de todo o planeta, a área menos conhecida, menos povoada, menos pesquisada, em compensação, é a mais ambicionada, mais procurada, mais desejada. Uma nova disciplina jurídica, um novo campo, vasto e infinito de estudos, pode abrir um leque de perguntas e respostas, de novas normas jurídicas que devem ser objeto de estudos não apenas dos juristas locais (dos países amazônicos), mas de todos os publicistas do planeta.

O novo Direito existe. Resta agora que, os que possuam engenho e arte, o sistematizem e estudem para que, através da doutrina, se possa transformar em realidade a realidade amazônica.

8. CONCLUSÕES

Quando estiverem reunidos, em Belém, em outubro, os representantes dos oito países amazônicos, na I Reunião de Chanceleres do Pacto, teremos oportunidade de apreciar as manifestações do pensamento de cada um desses Estados. Cada qual expondo seus problemas regionais, suas dificuldades, suas intenções, oferecendo soluções e propostas conciliatórias.

Novos rumos serão traçados. Não novos rumos, mas os primeiros rumos, as primeiras diretrizes. A supor pelo que se tem verificado, pelo interesse despertado entre todos os nacionais de todos os Estados Amazônicos, a reunião deve representar o marco inicial de um novo surto de desenvolvimento para a Amazônia pactual. O Pacto, agora tornado realidade, será o passo primeiro para, como elemento de desenvolvimento e cooperação sub-regional, proporcionar a integração latino-americana e a solidariedade continental. Unido às intenções que, de boa-fé, apresentarem esses países às demais dos outros organismos sub-regionais semelhantes, já se pode esboçar, na paisagem penumbrosa do futuro, o amanhã desta Região. Seus habitantes e seus governantes, ambos, e não estes ou aqueles isoladamente, mas juntos, devem ser a base da pirâmide do desenvolvimento, da cooperação e da integração regional e continental.

De espírito aberto, os países amazônicos - como todos os países do continente - poderão, unidos (e sempre unidos), enfrentar os sérios problemas, as graves adversidades que a humanidade atravessa nestes anos tão difíceis, de exaustão de produtos, de excessiva inflação dominando todos os povos, de falta de compreensão humana, de redução flagrante da boa vontade e da boa-fé que, se no direito interno é elementar, no Direito Internacional há que ser imprescindível.

Como ontem, como hoje e como amanhã, a interdependência dos países obriga a que se desenvolvem novos caminhos. A que se dispensem exigências até certo ponto temerárias. A que se veja no país vizinho antes o amigo que o concorrente desleal, antes o irmão que o inimigo traiçoeiro. Só assim poderá haver desenvolvimento, cooperação e integração, e, supranacionalizando a Amazônia, levá-la a um estágio de progresso maior, possibilitando-a fazer uma região dominadora e não dominada, explorada e não expoliada, desenvolvida e não ambicionada.

Esperemos a Reunião de outubro e vejamos o que os Chanceleres amazônicos têm para a solução dos problemas iminentes e eminentes da região e para a adequação da normatividade do Pacto com a realidade regional.