

REGIMES INTERNACIONAIS E *SOFT LAW*: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

Carla Cristina Alves Torquato¹
Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho²

RESUMO

O conceito de regime internacional e a forma pela qual ele é observado pelas escolas de pensamento das relações internacionais e de que maneira ele afeta a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica-OTCA e quais os motivos que levam a mudanças dentro do mesmo constituem-se o objetivo deste artigo. Utilizou-se como ponto de partida a cooperação entre os Estados como sendo a principal meta a ser obtida dentro de um regime internacional e as negociações que os envolvem para alcançar tal objetivo. Usamos como exemplo o Tratado de Cooperação Amazônica, pacto este que une os países da bacia Amazônica: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, que através deste dispositivo normativo firmaram o compromisso de promover o desenvolvimento harmônico da região por meio da cooperação e reciprocidade de esforços em prol do crescimento econômico região atrelado a proteção do meio ambiente. Através da leitura de autores que lidam com matérias relativas às relações internacionais, jurificação, *soft law*, temas Amazônicos e a legislação afeita ao Tratado, analisamos a possibilidade do Estado constitucional cooperativo ser a garantia da união destes Estados, contudo ao priorizarem suas políticas internas as formas de integração mais consistente ficam relegadas ao segundo plano.

Palavras-chave: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Soft Law. Regimes Internacionais.

INTERNATIONAL LAW AND *SOFT LAW*: AN ANALYSIS OF AMAZON COOPERATION TREATY ORGANIZATION.

ABSTRACT

The concept of international regime and the way he is observed by schools of thought in international relations and how it affects the Amazon Cooperation Treaty Organization -ACTO and the reasons that lead to changes within the same constitute the objective this article. It was used as a starting point to cooperation between states as the main goal to be achieved within an international regime and negotiations involving them to achieve that goal. We use the example of the Amazon Cooperation Treaty, this pact that unites the countries of the Amazon basin: Brazil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela, through this device that signed the normative commitment to promote the harmonious development of the region through cooperation and reciprocal efforts towards economic growth region linked to environmental protection. By reading authors who deal with matters relating to international

¹ Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Professora do Centro Universitário do Norte (Uninorte/Laureate).

² Professor Doutor dos Programas de Mestrado em Segurança Pública e de Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Professor do Centro Universitário do Norte (Uninorte/Laureate).

relations, jurification, soft law, issues and legislation Amazon accustomed to the Treaty, we analyze the possibility of the state constitutional guarantee to be cooperative union of these States, however when prioritizing its internal forms more consistent integration are relegated to second place.

Key-Words: Amazon Cooperation Treaty Organization. Soft Law. International Regimes.

INTRODUÇÃO

A cooperação e a coexistência entre os Estados são uma necessidade em vista da interdependência dos seus atores sociais indispensável para a sua sobrevivência e desenvolvimento. Mediante tal necessidade os mesmos promovem constantes mudanças em suas estruturas para que possam melhor se adequar as exigências políticas nacionais e internacionais.

Através da criação de inúmeras organizações intergovernamentais, o mundo tornou-se cada vez mais institucional. Um exemplo é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, cujo objetivo é unir os países que compartilham a bacia Amazônica, para que em conjunto possam associar-se em projetos e ações nos seus respectivos territórios. Tal cooperação pode ser ou não concretizada ou até mesmo desejada, de acordo com a posição que cada Estado participante do tratado ocupa no cenário internacional e é claro, dentro do seu próprio espaço, o mesmo entendido no contexto político, social e econômico.

Assim, o objetivo deste artigo foi buscar nos conceitos de regimes internacionais e da *soft law* possíveis explicações para a cooperação, palavra cuja etimologia inspira benefícios, como por exemplo instituições trabalhando em prol de uma ação, que pode ser boa para alguns e nem tanto para a maioria.

Utilizamos para tanto levantamento bibliográfico e documental, além da legislação acerca do tema para subsidiar a pesquisa e indagamos o seguinte problema: até que ponto o Tratado de Cooperação Amazônica pode se ser considerado uma espécie de regime internacional?

1 Regime Internacional

Krasner define regime internacional *como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma área específica das relações internacionais* (2013).

Para Hasenclever, Mayer e Rittberger os regimes são instituições de caráter não hierárquico em torno das quais as expectativas dos atores convergem. Eles são deliberadamente construídos pelos atores com o propósito de mitigar o caráter de autoajuda das relações internacionais ao demonstrar aos Estados a possibilidade de obter ganhos conjuntos por meio da cooperação (2013, p. 12).

Esta análise parte da concepção adotada pelas escolas de pensamento das relações internacionais dentro do sistema internacional, como uma estrutura anárquica, isto é, sem a existência de um órgão supranacional que regule as relações entre os Estados, dentre eles o realismo.

Os regimes são aqui conceituados como variáveis intervenientes, que intermedeiam a relação entre fatores causais como poder, valores, interesse e os resultados e/ou comportamentos alcançados por eles (KRASNER, 2013). As variáveis causais, os fatores que possibilitam a formação dos regimes são:

- a. O interesse (desejo de maximizar a função de uma parte quando esta função não inclui a utilização de outra parte);
- b. O poder político (que segue duas orientações, uma que persegue o bem comum, e outra, que procura maximizar interesses particulares dos atores);
- c. Normas e princípios (características definidoras de um regime);
- d. Os usos e costumes (padrões regulares de comportamento atuais e práticas antigas);
- e. O conhecimento científico (que permite um consenso em torno do assunto objeto de negociação)

Os princípios, sendo a razão de ser de um regime internacional, não estão, em si, sujeitos a negociação ou alteração direta. A principal fonte de alteração de um regime é, segundo o supracitado autor, sua forma estrutural, ou seja, suas regras e procedimentos de tomada de decisão.

A Escola realista observa o modo como os Estados usam suas capacidades de poder em situações que requerem coordenação para influenciar a natureza dos regimes e o modo pelos quais os custos e benefícios advindos da formação dos regimes são divididos.

Os Estados aceitam os regimes porque eles estão operando em uma situação de coordenação, e uma falha nesta coordenação pode levá-los a uma situação menos vantajosa. Modificações só ocorrem, portanto, quando o comportamento e os resultados alcançados por seus membros tornam-se inconsistentes com as normas, princípios e

regras estabelecidas pelos mesmos, abrindo caminho para alterações nas regras e procedimentos ou nas normas e princípios.

Hasenclever, Mayer e Rittberger (2013, p. 12) dividem as teorias de regimes em três perspectivas teóricas: baseada no poder, baseada no interesse e baseada no conhecimento ou comportamento. Tais perspectivas originam três escolas de pensamento: a realista, a neoliberal e a cognitiva.

A diferença marcante, segundo os autores, entre as três é o grau de institucionalismo que elas tendem a considerar, ou seja, a visão do quanto às instituições são importantes para a formação dos regimes (HASENCLEVER, MAYER E RITTBERGER, 2013, p. 14-15).

Segundo os realistas, a distribuição de poder entre os atores afetam fortemente o formato para a emergência e persistência de regimes efetivos e a natureza destes que resultam, especialmente quando a preocupação é com a distribuição dos benefícios da cooperação.

Os neoliberais, por sua vez, enfatizam o papel dos regimes internacionais em ajudar os Estados a realizarem interesses comuns de forma que eles vejam os regimes como uma via para facilitar a cooperação internacional. Na visão neoliberal as instituições permitem que os atores racionais contribuam uns com os outros no sentido de realizar seus interesses comuns, pois os regimes aumentam a transparência das relações entre os variados agentes internacionais, permitindo que se reduza a incerteza nessa interação, assim diminuindo o medo de trapaça e a possibilidade de exploração dos demais participantes (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 2013, p. 14).

Os cognitivistas focam na origem dos interesses e na ideia do Estado como um jogador no sistema internacional. Com uma visão dualista estes se dividem em duas categorias: fracos e fortes. Os “fracos” compartilham com realistas e neoliberais uma preocupação com mecanismos causais, tentando explicar “por que” algum regime internacional é criado a partir da pressuposição de que os atores podem ser racionais (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 2013, p. 16).

Já os “fortes” dão ênfase no caráter social do conhecimento procurando entender como as regras e concepção eu “nós” e “eles” compõem os contextos em que é criado de um determinado regime, assim descartando a pretensão de desvendar alguma suposta racionalidade atemporal por trás das ações internacionais. Ademais, os atores dessa vertente, também chamada de construtivista, consideram que as identidades dos

Estados são construídas socialmente, de modo que as preferências dos agentes também estão em constante mutação (AMARAL, 2013).

Hasenclever, Mayer e Rittberger ponderaram que a diferença entre regimes e organizações internacionais está no fato de que os regimes, como um conjunto de regras e normas aceitas pelos Estados não tem a capacidade de agir, enquanto que as organizações podem responder a eventos, e até mesmo dar o suporte institucional a um regime (2013, p. 13).

2 Teorias sobre a hegemonia

Os regimes surgem, permanecem e afetam a atuação dos estados participantes na medida em que são impostos pelos entes que possuem mais poder e riqueza. Antes de chegamos ao que seria poder e riqueza, fica entendida a visão de que a liderança de um estado hegemônico é uma das condições para que haja cooperação internacional.

Keohane conceitua hegemonia como uma situação em que um Estado é poderoso o suficiente para manter as regras essenciais que regem as relações entre outros Estados, e os que estão dispostos a fazê-lo. Segundo ele, as estruturas hegemônicas de poder dominadas por um só país conduzem à formação de regimes internacionais fortes, com regras precisas e obedecidas por todos (KEOHANE, 2013, p. 111).

Os regimes econômicos internacionais fortes dependem de um poder hegemônico, ao passo que a fragmentação do poder entre países em competição leva à fragmentação do regime. A concentração de poder indica, portanto, estabilidade.

As duas maiores escolas do pensamento hegemônico possuem diferentes visões acerca da provisão do bem público (passível de ser objeto de um regime, ou não).

Uma seria a visão “má”, onde a hegemonia é vista como proveniente de uma direção, um comando coercitivo. Isso seria feito através de um regime que teria sanções negativas ou positivas. Eventualmente os Estados menores custeariam a manutenção desse regime.

Na visão “boa” da hegemonia, os “hegemônicos” constituem um privilegiado grupo onde os custos no suporte dos bens públicos são maiores que os advindos dos mesmos. Esse tipo de estratégia ou contribuição dentro do sistema incentiva a permanência dos *free riders*, ou caronistas, isto é, Estados mais fracos que se

beneficiam de políticas mais fortes e que em troca concedem posições de apoio e ajuda, sendo aliados quando forem solicitados (KEOHANE, 2013, p. 111).

Haggard e Simmons (2013, p. 494) fizeram um estudo sobre diferentes contribuições teóricas acerca dos regimes. Segundo eles, na visão estruturalista sobre a teoria da estabilidade hegemônica, sempre vai haver, dentro de um sistema, um Estado forte que dominará os mais fracos e que devido a essa força dominará as regras do jogo.

As teorias funcionais explicam a força do regime, em especial o porquê do regime persistir mesmo quando a sua estrutura começa a sofrer mudanças. As teorias funcionais ilustram o comportamento ou instituições nos termos dos seus efeitos. O regime tem uma estrutura pronta, assim pode reduzir custos em informações e transações entre seus participantes. A recompensa é o fortalecimento do regime (HAGGARD e SIMMONS, 2013, p. 499).

Os cognitivistas exploram como as teorias estruturais, teoria dos jogos e as funcionais estão ligadas. Para os cognitivistas, a cooperação não pode ser explicada sem a referência a ideologia, os valores dos atores, a crença que possuem sobre a interdependência dos resultados e o conhecimento disponível sobre como podem alcançar objetivos específicos.

Sendo assim a cooperação pode ser afetada pela percepção ou a falta dela. O cognitivismo argumenta que o aprendizado de diferentes modos e ideologias afetam as regras internacionais de cooperação, sejam elas por mérito ou não, estabelecendo linhas de ação.

3 Cooperação: Será possível ?

Para melhor entender o que é de fato cooperação, se faz necessário examinar seu conceito:

Como qualquer termo de uso comum com carga emotiva elevada, cooperação tende a ser polissêmico e, ao mesmo tempo, de contornos semânticos imprecisos. Qualquer situação em que dois ou mais atores agem de maneira coordenada para promover maiores benefícios, mesmo que para um único ator, pode ser chamada de cooperação (GONÇALVES e COSTA, 2011, p. 147).

Como na teoria dos jogos, onde um jogo pode se desdobrar em um sub-jogo, que mais a frente pode ser ligado a outro jogo num processo contínuo e dinâmico a busca pelo poder e pela riqueza e entre o poder e a riqueza apresenta uma interação ativa

porque ambos são continuamente modificados, bem como as conexões entre eles (HAGGARD e SIMMONS, 2013, p.505).

Como bem observou Keohane, no mundo da política a incerteza é abundante, há uma grande dificuldade em fazer acordos, não existem barreiras militares seguras como também não são seguras as questões econômicas.

Ousamos dizer que tudo poderia ser resumido num jogo onde atores perseguem seus próprios interesses, não se importando com os demais atores e estes ajustam seu comportamento e interesses aos interesses dos outros, nem que para isso seja necessário arcar com alguma espécie de ônus.

Dessa forma chegamos a três conceitos (KEOHANE, 1984, p. 51): a harmonia, a cooperação e a discórdia. A harmonia ocorre quando há uma situação onde a política dos atores automaticamente facilita a realização do objetivo dos outros atores. É importante ressaltar que eles estão perseguindo seus próprios interesses e “placidamente” cedem espaço para os objetivos dos outros.

Na cooperação, os atores ajustam seu comportamento de acordo com as preferências atuais ou futuras dos outros, através de um processo de coordenação política e o supracitado continua afirmando que a cooperação intergovernamental se faz quando a política seguida por um Estado e é respeitada por seus parceiros como facilitadora dos objetivos de todos, sendo o resultado de uma política de coordenação. Na discórdia não há um ajuste entre as políticas dos atores, assim não há redução de nenhum tipo de consequências adversas das políticas de um ator para outro (KEOHANE, 2013, p. 51-52).

Ao pensar se é possível a cooperação para a proteção da biodiversidade nos países amazônicos, podemos dizer que sim. Todavia, essa não é uma pergunta fácil de ser respondida, entendemos que esta resposta positiva é um tanto hesitante.

Qualquer ato de cooperação, mesmo aparente, precisa ser interpretado dentro de um quebra-cabeça, afinal o que mais pode ser desafiador do que entender as intenções dos atores, no caso em tela, saber o que pensam os países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica em relação às suas regiões Amazônicas?

Para um observador ingênuo é claro que a cooperação é algo fácil e desejável. Diríamos que desejável é mais simples, pois manter um regime, por mais complexo que seja, é melhor do que não haver nenhum, pois geraria dificuldades na qual cada ator teria ao agir sozinho ou instituir outro regime (KEOHANE, 2013, p. 60).

O fácil não existe, o que existe são barganhas e diálogo, e dentro destes termos qual seria o princípio, dentro de um regime chamado Organização do Tratado de Cooperação Amazônica? A conservação e o desenvolvimento da bacia Amazônica. E quais seriam as normas? A cooperação, respeitando os limites impostos pelo desenvolvimento sustentável e harmônico da região.

Complicando um pouco mais e nos inspirando na teoria dos jogos, vamos criar um sub-jogo: Pode haver uma gestão conjunta nas áreas protegidas Amazônicas?

Para tentar responder essa pergunta, vamos voltar um pouco, pensando no poder e na riqueza. A riqueza possui vários conceitos. Ela pode significar os meios materiais para obter satisfação, qualquer coisa que tenha utilidade em forma de investimento, consumo ou como estoque de recursos.

A riqueza tem haver com tudo aquilo que tem valor de mercado, mas não só isso tem haver com aquilo que é escasso. Se um Estado possuir um recurso que é escasso nos demais pode usar esta condição para obter poder. Dessa forma, o poder fica diretamente ligado a ter riqueza.

A Amazônia é rica em recursos naturais que possuem valor econômico, sejam recursos em valor direto, como madeira, matéria prima para medicamentos ou opções turísticas e, também, produtos de custo zero, tais como serviços ecológicos insubstituíveis, manutenção dos ciclos hídricos e proteção da bacia hidrográfica, bem como a manutenção do equilíbrio carbono-oxigênio (FONSECA, 2003, p. 44).

4 O Tratado de Cooperação Amazônica

No final dos anos 60 e na primeira década dos anos 70, o surgimento do movimento ambientalista fez dos recursos naturais, da energia e do ambiente em geral, um tema de importância econômica, social e política. Trouxe a crítica ao modelo de desenvolvimento econômico vigente, apontando para um conflito, senão uma possível incompatibilidade, entre crescimento econômico e preservação dos recursos ambientais.

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente, em Estocolmo, no ano de 1972, desenvolveu a tese do ecodesenvolvimento, segundo o qual desenvolvimento econômico e preservação ambiental não são incompatíveis, e sim interdependentes para um efetivo desenvolvimento (FONSECA, 2005, p. 42).

A partir deste momento consolida-se a definição de desenvolvimento sustentável, segundo a qual o desenvolvimento deve ser entendido pela eficiência econômica, equilíbrio ambiental e também pela equidade.

No mesmo período, o mundo estava embalado pela ideia de que os países do terceiro mundo, incluídos aí os latino-americanos, eram os grandes responsáveis pelo desequilíbrio econômico mundial. Ora, para os países em desenvolvimento realmente havia outras prioridades, tais como resolver o problema da fome, da falta de moradia, e da construção de estradas, o maior símbolo do crescimento econômico na época (CERVO, 2013, p 103).

Diante de tal cenário, os países amazônicos se comprometeram a colaborar com metas de desenvolvimento sustentável, além de reafirmarem suas soberanias nacionais utilizando alguns instrumentos, sendo um deles o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 03 de julho de 1978 por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento da Bacia Amazônica, inclusive em qualquer território de uma parte contratante cujas características estejam estreitamente vinculadas à mesma (TRATADO, 2013).

O Tratado de Cooperação Amazônica incentiva os processos de cooperação regional entre seus participantes, prevê o incremento da pesquisa científica e tecnológica, o intercâmbio de informações, bem como a utilização racional dos recursos naturais, liberdade de navegação, preservação do patrimônio cultural, o estabelecimento de uma adequada infraestrutura de transportes e comunicações, e o incremento do turismo e do comércio fronteiriço (TRATADO, 2013).

Em 1995, os países amazônicos decidiram fortalecer institucionalmente o Tratado com a criação de uma secretaria permanente dotada de personalidade jurídica. A decisão foi levada adiante em 1998, com a aprovação do Protocolo de Emenda ao TCA que instituiu oficialmente a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica-OTCA como mecanismo responsável pelo aperfeiçoamento e fortalecimento do processo de cooperação desenvolvido no âmbito do tratado (ANTIQUERA, 2013, p.58).

Este instrumento jurídico de cooperação regional se propõe a melhorar a qualidade de vida dos povos amazônicos, aproveitando de forma sustentável a rica herança cultural e natural da região. Aí perguntamos: de que forma? Qual o formato do TCA dentro do Direito Internacional?

Se as alterações sentidas no plano das relações internacionais são elementos que condicionam outras modificações em níveis instrumentais, assim, como vimos, para o direito também surge a necessidade de se adaptar às transformações ocorridas nas relações internacionais, e o Tratado de Cooperação Amazônica é um exemplo dessa dinâmica.

Os países que compõe a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, OTCA, compartilham a região amazônica, mas não possuem as mesmas políticas econômicas de desenvolvimento. Cada um tem sua política nacional e, mesmo levando em conta a prioridade que a questão ambiental possui como se pode vincular Estados tão diversos a um mecanismo coercitivo?

No seu plano estratégico, a secretaria da OTCA se define como um instrumento estratégico a serviço de seus países membros, na defesa de interesses comuns e como foro de consulta e articulação consensual de posições regionais nas negociações globais. Por outro lado, a organização desempenha um papel crucial no fomento da cooperação horizontal entre os países, o que favorece os intercâmbios institucionais, assim como uma maior interação com outros organismos regionais e internacionais.

A OTCA participou da Conferência RIO + 20, gerando a Declaração dos Ministros de Relações Exteriores dos seus Países Membros para a Conferência, onde os chanceleres reconheceram que a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento significou a consolidação do paradigma de desenvolvimento sustentável que integra, com o mesmo nível de importância, os pilares social, ambiental e econômico do desenvolvimento, sendo ressaltada a transcendência do Tratado de Cooperação Amazônica, como instrumento para o desenvolvimento sustentável da região amazônica (TRATADO, 2013).

Em suma, o Pacto de Cooperação Amazônica é um instrumento normativo onde não são previstas obrigações e, muito menos, qualquer tipo de coerção, ele é uma espécie de guia de procedimentos, de diretrizes e princípios.

Para o direito ambiental internacional o tratado é uma fonte fundamental, por duas principais razões: primeiro pelo fato de que neles são dispostos direitos e obrigações dos signatários e, depois, pelo fato da existência de poucos costumes internacionais relacionados ao meio ambiente.

Mas, de onde partimos para fazer tal análise? A resposta pode ser encontrada nos estudos sobre a *soft law*. O que seria a *soft law*?

A *soft law* é um direito brando, elaborado pelos Estados, sobretudo quando tratam de suas relações multilaterais, e ao mesmo tempo um direito forte, muito forte, até mesmo pétreo, que diretamente e de maneira incontornável, obriga os Estados e se coloca acima das suas vontades (NASSER, 2006, p. 25).

Vemos a aplicação da *soft law* relacionada a temas como regimes regulatórios, entendidos de forma mais geral como ordem internacional ou governança, ou mais especificamente em determinadas áreas, como por exemplo, o meio ambiente e o comércio internacional.

A *soft law* é o exemplo concreto de jurificação, que consiste em:

[...] uma forma especial de institucionalização aquela que lança mão de instrumentos especificamente jurídicos para buscar estabelecer um âmbito de ações possíveis. Escolheu-se nomear tal ação “jurificar”, de *juris* e *efficere*, que significa literalmente, tornar jurídico. [...] entende-se jurificar como a ação de criar uma instituição jurídica, cujas características são a referência a um corpo normativo específico voltado a produção de julgamentos mediante órgãos marcados pela imparcialidade e a ausência de interesses mediatos no resultado (GONÇALVES, COSTA, 2011, p. 160).

Na língua inglesa o termo correspondente a jurificação é *legalization*, cujo conceito se apresenta como uma peculiar forma de institucionalização cujas características são a obrigação, precisão e delegação (ABBOTT et al 2013, p. 400):

- 1) Obrigação: significa que os estados estão limitados legalmente por regras ou compromissos e se sujeitam as mesmas e aos procedimentos gerais da lei internacional;
- 2) Precisão: as regras são definitivas, não ambíguas, definindo a conduta que requerem, autorizam, ou prescrevem;
- 3) Delegação: concede autoridade/poder para criar, interpretar e aplicar as regras, para resolver disputas e a possibilidade de elaborar regras complementares.

Ainda de acordo com os autores acima, o conceito do *soft law* e do *hard law* é apresentado desta forma (2013, p. 402) :

- a) *Hard law* – É o direito em sua forma positivada. Temos aqui uma conduta de fazer ou não fazer bem definida, quem são os atores aos quais estão direcionadas as condutas e se em nome à obediência das determinações impostas, normas ou outros atores deverão ser criados para garantir o total cumprimento das mesmas, com possíveis sanções civis ou penais.

- b) *Soft law* – Não há obrigatoriedade de todos esses elementos descritos acima, normalmente elas são bem descritivas, com princípios vagos, algumas vezes com textos bem detalhados de procedimentos e cuja aplicação depende muitas vezes da diplomacia.

Falta na *soft law* a coerção, o poder de sanção, ou seja, exigir e/ou punir aquele que não seguir suas determinações. Assim não podem ser chamadas de normas, regras ou leis, e sim de guias de procedimentos ou *guidelines*. No entanto a *soft law* pode delegar poderes, isto é, resolver e arbitrar disputas e fazer regras e colocá-las em prática, envolvendo outros atores, incluindo tribunais, árbitros e organizações internacionais para coordenar padrões pré-estabelecidos em suas diretivas.

A *soft law* apresenta um caráter inteiramente voluntário e é consistente com o princípio da subsidiariedade, que vem a ser o incentivo ao alojamento das competências em vários campos da política nos níveis mais apropriados do governo. Seu foco é estabelecer diretrizes deixando a escolha da estratégia nacional mais apropriada à disposição dos estados-membros.

O direito *soft* visa à aprendizagem mútua entre os membros, que discutem interesses comuns, trocam o conhecimento e a experiência que permite que compilem as melhores soluções a seus problemas regulatórios. Assim, trata-se de um artifício útil, utilizado como meio de coordenação de relações entre os estados-membros, observando tanto a unidade quanto a diversidade entre eles.

Considerando as propriedades ou dimensões da juridificação, conforme as dimensões de Abbott et al, é possível concluir que o OTCA se enquadra como *soft law*, a partir do momento que encontramos nela essas três dimensões, tratadas da seguinte forma:

- 1) Obrigação - O TCA possui artigos precisos e elaborados, mas em nenhum momento eles são coercivos, eles são entendidos como um guia de cooperação entre as partes, onde fica bem clara a afirmação da soberania e responsabilidade dos países contratantes sobre suas respectivas bacias amazônicas. Por exemplo, o art. 25 diz que as partes contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latinos - americanos, nos campos em que se relacionam com as matérias que são objeto deste tratado, contudo, se algum país se recusar ou não tiver interesse

em fazer o intercâmbio em determinada área, o tratado não possui nenhum mecanismo que o obrigue a cumpri-lo.

- 2) Precisão - O Tratado é claro nas suas intenções, dispostas no art. 11, que apresenta o propósito do TCA: *incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais dos seus respectivos territórios e estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjunta* (TRATADO, 2013). Assim todos os seus artigos giram em torno destes objetivos de forma concisa, sem dar margem pra nenhum tipo de ambiguidade ou diferentes formas de interpretação.
- 3) Delegação – Não se pode dizer que o TCA possua uma forte delegação, porque ele não concede autoridade para criar, interpretar e aplicar regras. Porém, a OTCA funciona articulada com agências e órgãos responsáveis pela coordenação, fomento e implementação de programas e projetos de cooperação técnica dos países membros, que por sua vez interagem com as unidades executoras ou coordenadoras nacionais, além de poder atuar como mediadora e conciliadora.

Assim, podemos enquadrar o TCA desta maneira: Obrigação – fraca/ Precisão – forte/ Delegação-moderada.

Com essa descrição não resta dúvida acerca de constituir-se o TCA em *soft law* sendo uma espécie de *guideline*, não trazendo nenhum tipo de sanção ou coerção em caso de descumprimento de suas recomendações, delegando funções, mas não criando nenhum tipo de regra.

5 Possibilidades do Estado constitucional cooperativo dentro do Tratado de Cooperação Amazônica

Derani (2001, p.162) estabelece que o princípio da cooperação admite normas de incentivo a ciência e tecnologia a serviço da proteção ambiental, abrindo espaço para a cooperação entre Estados e Municípios, como também para uma cooperação de âmbito internacional, superando fronteiras. Ao pensar em cooperação ligada ao meio ambiente lembramos os princípios do Direito Ambiental, o princípio do poluidor-pagador, da

precaução e da cooperação. O princípio da cooperação orienta a realização de políticas públicas, fazendo parte da estrutura do estado social.

A nossa Constituição federal de 1988 estabelece:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 2013).

Os países da OTCA são em grande parte os mesmos do MERCOSUL, atualmente, o Mercado Comum do Sul é formado por quatro membros plenos: Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela; cinco países associados: Chile, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia; e dois países observadores: Nova Zelândia e México. O Paraguai, um dos signatários do Tratado de Assunção, teve sua adesão suspensa de 29 de junho de 2012 a abril de 2013 (SOCIAL MERCOSUL, 2013).

Mesmo havendo diferenças, já que o MERCOSUL é um tratado eminentemente comercial, o TCA pode ser visto como mais um fator de união entre os países latino-americanos. Com uma boa dose de otimismo podemos pensar numa reestrutura dos Estados amazônicos, como por exemplo, dentro da perspectiva do estado constitucional cooperativo (HARBËLE, 2007, p.12).

Segundo Harbële, a estrutura do estado constitucional é a garantida pela democracia pluralista, por direitos fundamentais, por elementos da divisão dos poderes que devem ser ampliados no âmbito da sociedade e por um poder judiciário independentes. O Estado cooperativo encontra sua identidade também no Direito Internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional bem como no campo da solidariedade. Dessa forma ele corresponde à necessidade internacional de políticas de paz (HARBËLE, 2007, p.15-20).

Ao discorrer sobre o Estado cooperativo, o referido autor utiliza como exemplo a União Europeia, mas nada impede que seus ideais sejam empregados nos países da

América Latina, porque se o “ideal” dos Estados é a cooperação, esse pode ser seu caminho natural. O interessante é que ele assume que sua visão de Estado cooperativo é “modestamente otimista”, ao descrever o papel que o mesmo desempenha através da sua concepção ideal, ou seja, um efeito positivo diretamente na realidade, ainda que esta esteja por vir (HARBÈLE, 2007, p.20-22).

Derani (2001, p.75) afirmou que a possível internacionalização do conceito de meio ambiente devia-se ao fato de que as sociedades contemporâneas estão de certo modo unificadas culturalmente, sobretudo motivadas pela unidade da produção, o que nivela a cultura e assim também o modo de relacionar-se com a natureza das sociedades que integram o mercado mundial. Como anteriormente dito, para que haja a cooperação deve haver conflito. Se há conflito é porque existe algum tipo de choque de interesses. As áreas protegidas e toda a sua bagagem de sócio biodiversidade ultrapassam as fronteiras latino-americanas.

Harbèle (2007, p. 13) cita algumas formas de manifestação e vinculação constitucional que não são difíceis de serem alcançadas. As formas de manifestação são múltiplas, elas alcançam expressões, que por ele são denominadas de “frouxas”, que são ações coordenadas e mais “densas”, que partem da concepção e da realização de tarefas comunitárias. O mais interessante é que Harbèle fala claramente que estas formas de cooperação são *soft law*, pois não são vinculantes.

Portanto o Estado constitucional tem como característica básica a consciência de que a cooperação é necessária, seja no plano econômico, social ou humanitário. Dentro da comunidade europeia, o Estado cooperativo significa uma abdicação parcial da soberania em favor do poder comunitário.

Considerações Finais

Para que haja uma verdadeira cooperação entre os países da OTCA, dentro da perspectiva desta investigação, o Tratado de Cooperação Amazônica não pode ser visto apenas como um tratado regional, restrito a abrangência amazônica e sim respaldado por uma política mais ampla.

A América Latina vive hoje um período democrático, e mesmo com algumas exceções, a região vem sendo impulsionada pela integração econômica, o nacionalismo e a mobilização política das identidades étnicas.

Particularmente não observamos, neste momento, como falar em uma grande cooperação entre os Estados da OTCA, uma vez que a integração e a cooperação implicam em uma real convergência política e econômica. A urgência da gestão das áreas protegidas amazônicas não pode ser trabalhada de forma unilateral, pois que o tema ultrapassa as fronteiras regionais. Em comum, além de compartilharem a mesma bacia hidrográfica, existe o fato de usarem o mesmo sistema de classificação de áreas protegidas, que é o proposto pela União Internacional de Conservação da Natureza-UICN.

Ao priorizar questões de política interna, as formas de integração mais consistentes no que diz respeito à algum tipo de harmonização ou unificação num sistema integrado de proteção nas áreas protegidas na bacia amazônica ficam relegadas a segundo plano.

O Brasil pode e deve oferecer coordenação numa ação coletiva dos países sul-americanos nas arenas multilaterais, globais e regionais e disponibilizar-se como mediador de eventuais situações de conflito dentro dos países do TCA e a partir daí construir instituições regionais fortes com soberanias compartilhadas em paralelo das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W; KEOHANE, Robert O; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER Anne-Marie; SNIDAL, Duncan. **The Concept of Legalization in international organization**. v. 54, n. 3. Cambridge, Ma: IO Foundation and the MIT, summer, 2000. Disponível em < <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/concept.pdf>> Acesso em 26 abr. 2011.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. **A Amazônia e a Política Externa Brasileira: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em Organização Internacional** (1978-2002). Dissertação (Mestrado). Disponível em:< <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/daniel.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

AMARAL, Arthur Bernardes. Os conceitos de regimes internacionais e de governança global: semelhanças e diferenciações. **Revista Eletrônica Tempo Presente**. Disponível em <http://www.temppresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5355:os>

[-conceitos-de-regimes-internacionais-e-de-governanca-global&catid=39&Itemid=127>](#)
Acesso em 09 mar. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do. São Paulo: Saraiva 2013.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Disponível em: < <http://books.google.com.br/books?id=Nhidu-AghTMC&dq=amado+cervo+desafio>> Acesso em 10 mar. 2013.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FONSECA, Ozório José de Menezes. Amazônia: olhar o passado, entender o presente, pensar o futuro **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, ano 3, n 4 , p 87– 146, jun. 2005.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

HÄRBELE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international Regimes**. 1997. Disponível em < http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/users/elena.gadjanova/public/Theories%20of%20international%20regimes0001.pdf> Acesso em 09 mar. 2013.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of international regimes. **International Organization**. Cambridge. vol. 41, 1987. Disponível em < http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/992_TheoriesofIntlRel.pdf > Acesso em 01 fev. 2013.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton University press. 2005. Disponível em < <http://www.polsci.wvu.edu/faculty/hauser/ps591m/keohaneafterhegemonypartial.pdf> > Acesso em 05 mar. 2013.

KRASNER, Stephen D. **Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 20, n. 42. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782012000200008&script=sci_arttext> Acesso em 15 mar. 2013.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional**: um estudo sobre a soft law. 2. ed São Paulo: Atlas, 2006.

SOCIAL MERCOSUL. Disponível em <<http://socialmercosul.org/>> Acesso em 11 mar. 2013.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA – OTCA. Disponível em: <http://www.otca.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2013.