



DIMENSÕES GEOGRÁFICAS E NORMATIVAS E A CONSTITUIÇÃO DOS TERRITÓRIOS: A QUESTÃO DA SOBERANIA

Gustavo de Oliveira Coelho de Souza
Pontifícia Universidade de São Paulo/Brasil
gcoelho@pucsp.br

Dimensões geográficas e normativas e a constituição dos territórios: a questão da soberania (Resumo)

No final do século XX alguns dos primados do equilíbrio de poder entre os Estados Nacionais, a soberania, é questionado em nome de uma nova dimensão política, a de soberania compartilhada. A crise ambiental que se acentua nesse período estimula o surgimento de um novo movimento político que reivindica a ideia de que determinas áreas que abrigam sistemas naturais ainda preservados, devem ser considerados bens comuns da humanidade e que, portanto, deveria ser geridos por um conjunto de nações responsáveis. Dentre as áreas que são objeto dessa visão encontram-se a Amazônia, que abriga um dos mais ricos mananciais de biodiversidade e disponibilidade de água doce do planeta. Contudo, é possível pensar um modelo de gestão que respeite a soberania dos países amazônicos tendo como base o Pacto Amazônico e o projeto Sistema Aquífero Guarani.

Palavras-chave: território / estado-nacional / soberania / soberania compartilhada /Amazônia

Geographical and normative dimensions and the territorial constitution: the sovereignty issue (abstract)

By the end of the XX century, sovereignty, one of the principles of the balance of power between national states, is challenged by a new political dimension, the one of 'shared sovereignty'. The environmental crisis complications that have happened through that period stimulated the surge of a new political movement that claims a different kind of governance for determined areas. According to this perspective, regions with predominance of preserved natural systems should be considered as 'humanity's common good' and thus be ruled by a number of different responsible states. The Amazon region is one of the areas targeted by this kind of governance approach, given its immense biodiversity and water resources, which have no parallel in the planet. Nonetheless, there is still another governance possibility that

preserves the Amazon states sovereignty having the ‘Amazon Pact’ and the ‘Guarani’s Aquifer Project’ as support.

Keywords: territory / national state / sovereignty / shared sovereignty /Amazon

A formação dos Estados Modernos fundou-se no preceito da soberania, que se estrutura no binômio território e poder (político e econômico). A consolidação dos territórios e da soberania das nações foi uma das principais marcas dos 150 anos que se iniciaram em 1750. Esse foi o caso Latino Americano e em particular o do Brasil, que viu seu território legitimado de Sistema Internacional, quando de sua independência de Portugal em 1822. A busca da soberania daquilo que viria a ser o Brasil teve momento crucial quando atendida a reivindicação de Portugal sobre os limites de sua colônia através do Tratado de Madri. Por esse motivo a matriz da análise sobre a formação e consolidação do território brasileiro tem que ter como base o conceito de soberania sobre o território e, para o caso ora analisado, o da Amazônia. Tal aspecto nos remete a uma discussão que envolve duas dimensões indissociáveis: a normativa e a geográfica, ou seja, de todo o aparto legal que vai legitimar no sistema jurídico internacional (e antes no nacional) a posse sobre o território nacional; e sua condição geográfica, entendida como a dialética da relação-processo do homem-sociedade com o espaço. Temos, portanto, como ponto de partida possível para tal análise a interface existente entre a Geografia e o Direito, já que os pressupostos normativos de ordenamento dos territórios exigidos pela política e economia, ao se expressarem espacialmente, estabelecem uma relação com a Geografia. Na perspectiva positiva essa Geografia se expressa com “fonte material não formal” do Direito (Antas Jr, 2005 e Sanches, 2010), ou seja, ela é a base material aonde a norma de aplica. Neste caso, a formalidade da norma deve atender a expressões espaciais “reconhecíveis”, como se dá, por exemplo, na definição geográfica (seus limites) dos entes federados (municípios, estados e união), no zoneamento urbano (representada em quadras e logradouros), ou na definição de unidade de conservação (eventos naturais). Assim, a norma ao se desenhar usa de expressões “geográficas reconhecíveis” (fonte material) e a ela se refere. Mas o fato é que, por vezes, tal relação é contraditória e tautológica, pois muito da expressão geográfica utilizada pela norma (a Geografia Política) é resultado justamente da aplicação da norma sobre o espaço, como resultado de processos políticos (a formação do Estado é o maior exemplo). Mas há também outra escala de conflitos que se da no interior da regulação normativa do espaço, como, por exemplo, no conflito de competência na gestão de unidades de conservação entre os entes federados, ou entre Estados Nacionais (os recursos naturais transfronteiriços – o interesse desse artigo); na concessão de serviços públicos à iniciativa privada (por exemplo, nas áreas de concessão de energia e telefonia) ou na gestão urbana (a questão metropolitana).

É neste contexto que o pressuposto aqui adotado entende o território como sendo a expressão geográfica de relações poder em seus diversos níveis, sendo o Estado-Nacional sua expressão mais radical, contudo, outras formas de exercício do poder também são relevantes na constituição dos territórios, sejam elas emanadas da sociedade em seu exercício cotidiano de cidadania, ou produzidas pela ação do capital privado na figura das corporações capitalistas. Estabelecendo um recorte desse universo, o enfoque aqui privilegiado parte da ação do Estado como agente hegemônico na constituição dos territórios nacionais. Para tanto utilizaremos como exemplo o caso brasileiro, tendo como perspectiva os processos históricos de sua formação, cujo princípio foi dado por uma lógica jurídica fundada no cartesianismo na divisão do espaço e, sobretudo, em relações cartoriais apoiadas no prestígio político. A constituição das Capitanias Hereditárias, resultado desse processo, representou um modelo que se

perpetuou na formação do território brasileiro, conforme avançou a conquista portuguesa para além do meridiano que marcava o Tratado de Tordesilhas (outro marco “geo-jurídico” da formação da América Ibérica). Com o avanço da história, esta forma de ordenamento do território passou a ser anacrônica, porque novos atores e dimensões passaram a prevalecer, sobretudo aquelas vinculadas à privatização do Estado, quando rompe-se sua hegemonia como ordenador do espaço e quando a questão ambiental se impõe como referência para a gestão dos territórios. Neste último caso, a existência de mananciais de biodiversidade, ou de recursos hídricos, que extrapolam as fronteiras estabelecidas entre os países no Sistema Internacional, inaugura uma nova possibilidade de gestão desses territórios, que se baseia na ideia de soberania compartilhada, ou restrita, ou ainda de gestão compartilhada de recursos naturais. Portanto, o que se coloca é existência de novos atores que vão exercer junto ao Estado suas forças, restabelecendo o significado dos atores históricos na territorialização.

Norma e o território brasileiro

A forma como ocorreu a organização do território brasileiro, obedeceu a uma nova lógica que se implementava no mundo europeu, que ultrapassava as formas históricas de constituição dos territórios através das conquistas militares, onde a América representava a oportunidade para o homem renascentista de exercer, sobre a geografia, aquilo que experimentava na filosofia, teologia, física, matemática, estética e, por não, na cartografia, qual seja, o princípio da razão. Assim a América pode ser considerada a manifestação primordial do renascimento ibérico, onde a conquista deve um princípio normativo que se expressou no espaço (os Tratados de Alcáçovas e de Tordesilhas são exemplos radicais). A geografia com seus rios, cordilheiras, pântanos, mares e oceanos, caminhos e povoamentos, que sempre foi uma referência para as conquistas e definição dos territórios, é substituída pela geometria, pela norma e por uma nova racionalidade que se fundamenta na produção capitalista. É nesse contexto que se organiza o território brasileiro, quando sua formação está amparada por princípios jurídicos e cartográficos que legitimam a sua posse, lembrando que foi justamente uma “brecha” jurídica com a união de Portugal e Espanha em 1580 que permitiu aos portugueses o avanço para além dos limites de Tordesilhas sem uma maior resistência espanhola¹.

No século XVI o que estava colocado na América Ibérica² era uma disputa entre os preceitos normativos sobre o direito à posse dos novos territórios que haviam sido descobertos e os reais interesses coloniais de ocupação desses territórios, expondo de forma clara a fragilidade do direito internacional, ou seja, a busca de um retorno econômico mais imediato para o investimento colonial é o que prevaleceu sobre o princípio normativo. Como uma antítese a Vestfália³, a disputa colonial entre Portugal e Espanha (acrescida no século XVII por Holanda e França) ocorria em terras incógnitas, cujo seu desvendamento se deu pela lógica do capitalismo mercantil e não pelo princípio normativo. Tal princípio somente foi eficiente (na medida histórica) no interior do processo de colonização de cada uma das nações, onde a repartição do território e a designação de uma administração colonial (Capitanias Hereditários e Vice-Reinados) estavam legitimadas geográfica, política e normativamente.

É nesse contexto que a constituição do espaço brasileiro se torna emblemática na relação entre o aparato normativo e a geografia quando do processo de formação territorial. Antes de ser um elemento orientador e legitimador do território (como ocorrerá três séculos à frente com o advento do Direito Positivo), a norma foi negada diante do potencial que as condições naturais ofereciam os portugueses, na porção oriental da América do Sul. Ou seja, a existência de uma vasta e rica rede hidrográfica composta por três grandes bacias hidrográficas que estão

muito próximas em suas cabeceiras (Platina/Paranaense, São Franciscana e Amazônica, “unidas” no Planalto Central), viabilizou uma rápida penetração ao interior continental⁴, que era impossível aos espanhóis confinados nos altiplanos andinos. As águas continentais de um lado e os rios de penetração de outro, foram as vias de comunicação de viabilizaram o comércio entre os núcleos coloniais litorâneos e a busca as riquezas minerais (o ouro e o diamantes) no Brasil Central e extrativistas na Amazônia. A partir da conquista, o aparato normativo sobre o território se impôs com a constituição na empresa colonial na forma de novas Capitanias Hereditárias (como ocorreu na Amazônia a partir de 1627), Estados e Vice-Reinados (Ribeiro, p. 58). Mas ao contrário do que ocorreu um século antes, os limites desses novos territórios não obedeceu à lógica cartesiana das linhas paralelas (a norma que “cria” o espaço), mas sim os acidentes geográficos, sobretudo as serras e os rios. Nesse caso, ao contrário do que ocorreu no Meio Oeste Norte Americano, a norma se utilizou de uma forma de ordenamento geográfico que se estrutura na dualidade canal dos rios/interflúvios. Vai ser sobre essa matriz que se dará a constituição da geografia política do território brasileiro e é sobre ela, como veremos adiante, que ocorrerão as contradições entre a forma administrativa de gestão dos espaços, segundo o pacto federativo (união, estados e municípios), e a gestão dos recursos naturais (bacias hidrográficas e unidades de conservação).

O reconhecimento da legitimidade portuguesa sobre a ocupação do interior do continente sul-americano para além de Tordesilhas se deu pela comunidade internacional e, sobretudo pela Espanha, através do Tratado de Madri de 1750, quando foi invocado, segundo o Direito Romano, o princípio da precedência no processo de ocupação (*uti possidetis, ita possideatis*), ou seja o direito de fato que legitima o direito de possuir. A condição geográfica dada, sobretudo pelos recursos hídricos, permitiu aos novos ocupantes avançar sobre um território que por direito não lhes pertencia, mas essa ação foi legitimada e reconhecida pelo Direito Internacional (por mais que houvesse discordância e controvérsias com relação a isso). Nesse caso, a condição natural apresentou-se como uma oportunidade para os luso-brasileiros, que ao aproveitá-la reivindicaram, na forma jurídica, a sua posse. É importante relevar o processo de formação do território brasileiro nessa perspectiva, pois todos os povos que habitavam essas terras foram massacrados e espoliados, já que tanto as armas de fogo, quanto às jurídicas (normativas sobre o território), estavam nas mãos dos, neste caso, dos invasores europeus. O aparato normativo, amparado no Direito Romano, foi visto apenas do ponto de vista do invasor, do homem renascentista europeu, que este estava toldado por duas perspectivas: da negação do outro (Fontana, 2005 e Wellerstein 2007) e da legitimidade pela conquista (Font e Rufi, 2006). A alteridade e a conquista formataram um ideário que permitiu ao europeu na América (e aqui vale para toda ela) transformar o homem aqui vivente em um ser da natureza (o selvagem) e, portanto, passível de ser explorado porque a natureza não é objeto do direito (não há direto na natureza⁵).

Nada de muito diferente se alterou nesse processo até o final do século XVIII e o início do XIX, quando novas exigências na ordem social, política e econômica passam a existir. Os anos de 1776 na América do Norte e de 1789 na Europa e a revolução industrial em ambos os continentes marcam, simbolicamente, a passagem do Renascimento para a Modernidade. Esse momento sintetiza as profundas transformações iniciadas no Renascimento, onde a razão instrumental (o esclarecimento) passa a se impor diante à metafísica e o Direito Positivo, ordenado por um novo contrato social (a República e o Federalismo), ao Direito Divino (ordenado pelo Absolutismo); e quando se instaura a acumulação capitalista fundada na industrial e na urbanização, que transforma os territórios ao sincronizar no espaço os recursos energéticos e naturais, a produção e o mercado. Tal arranjo requalifica o significado e a importância dos territórios, pois a confirmação de uma identidade nacional, na figura do

Estado Nacional legitimado pela definição clara de suas fronteiras, assegura a posse dos recursos e garante exclusividade aos mercados. É neste contexto que nasce a Geografia como a ciência dos espaços nacionais.

No Novo Continente a experiência norte americana associada à crise de Espanha e Portugal devido às guerras Napoleônicas, inspirou os movimentos separatistas da América Ibérica que, segundo a particularidade de cada caso, transformou-se, a partir do início do século XIX, em dezenas de Estados Nacionais independentes.

A autonomia dos Estados independentes permitiu a cada país definir, a partir de uma de ordem jurídica legítima, uma forma de gestão política de seu território de acordo com determinadas formas de governo (mais centralizados ou mais federalizados). Contudo, sobre esta ordem geral age o capital que, segundo o avanço de suas formas de acumulação, altera o espaço. E foi na acumulação fordista, a partir do segundo quartel do século XX, em que o espaço ganhou maior significado, pois a ideia de uma sociedade de pleno consumo pressupunha um território de pleno consumo e plena produção, ou seja, a produção capitalista somente vingaria se toda sociedade espalhada por todo o território se tornasse consumidora. Portanto, os territórios fordistas são os territórios da ordem e da hierarquia, que orientam-se pela produção e o consumo. Vai ser no aparato normativo que se dará a legitimidade desse ordenamento espacial, quando o Estado estabelece, por exemplo, instrumento de gestão dos territórios, como as agências de desenvolvimento regional ou as regiões metropolitanas (a própria ideia de região funcional – afinal o que é uma região? – enquadra-se neste contexto). O que vemos, portanto, é que a formação do território se estabelece por um conjunto de processos históricos onde ocorre uma mediação entre relações de poderes político e econômico, o estatuto normativo e o, chamaremos assim, substrato natural. Enquanto a natureza é apenas entendida como substrato das ações políticas e normativas e recurso econômico (ou “recursos naturais”), não há conflito. Contudo, quando esta relação muda a partir do momento em que os recursos tornam-se escassos e a natureza transforma-se numa ameaça, seja porque ela “reage” a ação humana⁶, ou porque não suporta mais a extração de seus bens, uma nova ordem se estabelece.

O fato é que seja pela ordem política ou econômica, a gestão dos recursos naturais se tornou uma exigência que é cobrada de forma cada vez mais acentuada por varias instâncias, que vão da sociedade civil organizada aos organismos internacionais. É nesse momento que um conflito normativo passa a existir entre o que estabelece a norma que ordena os “territórios políticos” (por exemplo, as unidades federadas) e a que ordena os “territórios naturais” (como as unidades de conservação e as bacias hidrográficas). Ou seja, de unidades territoriais que se constituíram historicamente cujo objetivo é o do ordenamento do espaço (de forma administrativa) para a garantia da preservação de relações de poder (político ou econômico, ao ambos) – inclusive na escala internacional (a definição das fronteiras internacionais); e unidades territoriais constituídas a partir da realidade natural, que na maioria das vezes não coincidem com as administrativas. Este é o exemplo que veremos no caso da gestão das bacias hidrográficas no Estado de São Paulo e de recursos transfronteiriços como o Sistema Aquífero Guarani e a Amazônia.

O que vimos, portanto, é que a organização jurídica do território na administração dos interesses políticos e econômicos se choca com as dimensões naturais. De fato, se o território se expressa como uma dimensão política (como geografia política), a partir dos arranjos históricos dados em uma determinada sociedade, ele também se expressa como unidade natural, que de um lado exige um recorte que obedeça a essa ordem natural, e de outro exige

um reconhecimento jurídico de sua existência. Esse é o caso da constituição das unidades de conservação natural, ou das áreas de monitoramento ambiental, que devem estar preconizadas nos estudos de impacto ambiental.

Com a implantação da nova fase de acumulação capitalista que supera o fordismo (toyotismo, ou acumulação flexível), aliada ao neoliberalismo, o Estado deixa de agir como empresa capitalista de forma direta em atividades essenciais para a consolidação da acumulação capitalista (tais como os bens de produção e os setores de comunicação – sobretudo a telefonia – e de transmissão e distribuição de energia elétrica), repassando-as à iniciativa privada. Do ponto de vista territorial, se o consumo ainda exige um território fordista, a produção não, pois esta deixa de se dar através das concentrações e passa a se realizar desconcentradamente (economias de “desconcentração”) em locais que apresentam algum tipo de vantagem comparada para a reprodução do capital (tecnologia, mão de obra barata e treinada, incentivos fiscais, etc.). Assim, se no fordismo a produção necessitava dos territórios de concentração, no toyotismo há a necessidade de “territórios de intenção”. Isso implica em uma nova postura para o Estado, que procura criar novos territórios propícios para essa nova indústria capitalista, assim como para a instalação dos setores de comando da economia globalizada e do mercado financeiro. A relevância do sistema de transporte se alia às das “infovias”, pois o consumo continua crescentemente fordista e a economia flexível se fundamenta no sistema de *Just in Time* (que exige sincronicidade entre o fornecimento de matéria prima e a produção) e em rápidos e eficientes sistemas de transporte e comunicação.

O efeito desse processo sobre os territórios é de uma dupla ordem: uma refere-se ao colapso dos espaços de produção fordista que criou imensas áreas urbanas deterioradas, que ao não despertarem interesse do capital imobiliário ficaram abandonadas. A outra refere-se ao ordenamento territorial criado pelo Estado para viabilizar a privatização dos sistemas de comunicação e de geração e distribuição de energia elétrica. No primeiro caso, o Estado brasileiro procura, através da aplicação de um aparato normativo (por exemplo, as chamadas “operações urbanas”), dar suporte jurídico para que ele possa implantar políticas de requalificação do solo, sobretudo das áreas mais antigas dos centros urbanos abandonados (que possuem grande infraestrutura) e antigas áreas industriais que têm bom potencial comercial. E no segundo, a ação do Estado visa ordenar o território para que fosse viável o processo de privatização dos serviços de telecomunicações (telefonia) e de transmissão e distribuição de energia elétrica. Para esse segundo caso, as ações foram mais ordenadas, pois implicou uma política de estado da escala nacional e a implementação de agências que passaria a regular essas atividades, já que essas seriam concessão do Estado. O modelo de concessões à iniciativa privada baseou-se na estrutura estatal existente, ficando as privatizações condicionadas às áreas de atuação das antigas empresas estatais. Esse arranjo sustentou-se no inicio do processo quando o setor privado passou a se apropriar lentamente da dinâmica dos negócios. O marco regulatório das concessões, segundo a sua expressão territorial, foi sendo questionado pelas aquisições feitas entre as empresas (sobretudo de telefonia), pois a “novas empresas” acabaram ultrapassando a lógica regulatória que era impedir, sobretudo, o monopólio. Ou seja, a cada concessão uma área de atuação é determinada, tal como era entre as empresas estatais, que a rigor, respeitavam um duplo ordenamento territorial: empresas que atuam na escala nacional e regional, e aquelas que atuavam em uma escala estadual e local. Mas para além dessa dimensão normativa, que era ou não questionada pelo mercado, existe uma dimensão que é geográfica⁷ que pode não estar sendo respeitada. Para entender isso basta recordar que a forma de ordenamento do território pelo Estado gravitou entre respeitar o processo histórico-geográfico de como as forças políticas se organizaram territorialmente, e impor uma forma de ordenamento que viabilizasse sua atuação como instrumento regulador através da implantação de agencias de

desenvolvimento e de empresas estatais de infraestrutura (claro, também ouvindo a demanda das formas políticas que lhe deram sustentação).

Recursos Naturais Transfronteiriços

O Sistema Internacional foi baseado no reconhecimento da soberania nacional através da consolidação dos territórios nacionais (a partir de Vestfália, como foi visto). Tal estatuto permanece válido e é o que permite a estabilidade no sistema (os conflitos quando existem são justamente para a consolidação de ajustes no sistema), contudo com o avanço do debate sobre a crise ambiental uma nova perspectiva sobre a soberania restrita de parcelas dos territórios nacionais passa a ser questionada. De fato, o que se convencionou denominar-se de “crise ambiental” é um conjunto de situações que envolvem o esgotamento de recursos naturais, portanto dos bens naturais (energéticos e matéria-prima) que são fundamentais para a reprodução do industrialismo capitalista (não foi diferente no industrialismo de estado soviético) e de riscos causados por esse processo que compreende os acidentes, o superpovoamento em áreas impróprias ao assentamento humano, a poluição, o exaurimento dos solos⁸, a escassez de água potável e o aquecimento global⁹. Quando, a partir dos anos 1950, algumas dessas situações (sobretudo a questão da poluição) atingiu escalas transfronteiriças, como as chuvas ácidas sobre as florestas do Canadá e Escandinávia causada pelas emissões de particulados das indústrias dos Estados Unidos (para o primeiro caso) e da Inglaterra e Alemanha (no segundo); ou quando derramamentos acidentais de resíduos industriais em cursos d’água causaram danos em países de jusante, o Sistema Internacional começou a se mobilizar. Acrescido a isso, a descoberta de que alguns dos mais difundidos produtos industriais (sobretudo os insumos agrícolas – o DDT e BHC¹⁰) causavam a intoxicação e morte pessoas, levou ao seu banimento por alguns países, forçando o estabelecimento de sansões por aqueles que ainda produziam e comercializavam tais produtos.

Outro aspecto de extrema relevância foi a conscientização da abrangência global da ideia de ecossistema e que havia alguns ambientes que deveriam ser preservados, sobretudo aqueles ricos em biodiversidade que estavam associados às áreas unidas. No Sistema Internacional, o que prevaleceu até a Conferência de Estocolmo em 1972¹¹ foi a prevalência da noção de que a relação entre o homem e a natureza deveria ser tratada sob a óptica do desenvolvimento científico, pois as técnicas dariam conta de superar as crises verificadas (como ocorreu no Meio-Oeste norte-americano – nota 18). Assim, a UNESCO – Programa das Nações Unidas para a Educação e Cultura – ficou responsável em ordenar essa temática, cujo principal objetivo foi o de compartilhar experiências de sucesso na resolução dos problemas ambientais, assim como de estabelecer protocolos de ação conjunta. Foi neste contexto que ocorreu em 1968, na cidade de Paris, a Conferência da Biosfera¹², cujo principal resultado foi a criação do Programa o Homem e a Biosfera e a implantação das Reservas da Biosfera. Este momento é de relevância, pois em que pese o fato de existirem experiências de “conflitos” transfronteiriços causados por danos ambientais, todas as ações preconizadas nessa conferência preservaram a ideia da soberania restrita dos países, pois, por exemplo, a definição das “reservas da biosfera” era de autonomia exclusiva de cada país (a UNESCO apenas auxiliava a aqueles que quisessem). Portanto, a adesão das nações foi apenas voluntária. O mesmo ocorreu em 1971 na Convenção de Ramsar (cidade iraniana) sobre as Zonas Úmidas, em 1972 na Conferência de Estocolmo e em 1982 na Conferência de Nairóbi (essa já sob a coordenação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – PNUMA).

A Conferência de Estocolmo e a instalação do PNUMA demonstram que a partir dos anos 1970 a temática ambiental estava consolidada no Sistema Internacional, contudo ela, como outros temas, estava obscurecida (como chama a atenção Miyamoto, 1994) pelo tencionamento das forças envoltas pelo equilíbrio de poder estabelecido pela Guerra Fria. O que estava em jogo naquele momento era, no limite, a sobrevivência da humanidade diante de uma eventual guerra nuclear e não os perigos de acidentes ambientais (eles poderiam até existir, mas eram pouco expressivos diante da ameaça de extermínio da humanidade em um conflito nuclear). Outro aspecto importante é que o jogo de alianças disponível na bipolaridade do poder impelia que as nações não protagonistas do Sistema “escolhessem” um dos lados como forma de apoio à manutenção do poder (mesmo entre os que se autodenominavam “não alinhados”), em detrimento de demais questões, como as ambientais¹³. Esta situação limitava as discussões sobre a proteção de ambientes transfronteiriços, ficando as convenções restritas à regulações internas a cada nação, ou então sobre o transporte de cargas perigosas entre nações (uma realidade essencialmente européia) e ao comércio (como a regulamentação da pesca, que forçou a definição da soberania sobre as águas nacionais, ou sobre a proibição da comercialização de espécies em extinção – a CITES¹⁴).

A questão Antártica é outro exemplo de como a Guerra Fria moldou no Sistema Internacional as ações voltadas ao meio ambiente. Entre a declaração de soberania sobre parte do território antártico feita pelo Chile em 1940 (o país declarou em sua constituição nacional a posse soberana sobre parte do continente invocando ao princípio da precedência¹⁵), a Operação Highjump em 1947/1948 (exercícios militares norte-americanos na região), e a assinatura do Tratado Antártico em 1959, uma série propostas foram feitas para que se preservasse o continente de qualquer definição de posse e que levasse a uma reação das duas superpotências do sistema bipolar. Para tanto, o que prevaleceu foi o princípio da confiança, onde todas as nações teriam garantido o acesso ao continente, desde que submetidas às regras impostas pelo Sistema Internacional, que determinou o uso estritamente científico da região. O compartilhamento da soberania da Antártica por um conjunto de nações que se propuseram ao desenvolvimento científico da área tornou-se para muitos o modelo possível de soberania compartilhada dos territórios cobertos pelos mananciais de biodiversidade e pelos recursos hídricos potáveis, como é o caso da Amazônia. Mas a ideia de uma ordem jurídica que superasse o princípio de Vestfália sobre determinados territórios, somente pôde emergir a partir do desmantelamento da ordem bipolar da Guerra Fria e com o fim da União Soviética a partir de 1991. De fato, com o fim da ameaça eminent de uma guerra nuclear e o amadurecimento da cooperação internacional no âmbito ambiental protagonizada pelo Protocolo de Montreal (que estabeleceu a eliminação do CFC dos processos industriais e de refrigeração a fim de proteger a camada de ozônio), o debate ambiental passou a mobilizar mais ativamente os atores internacionais, conforme ficou expresso na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, ou Rio 92. Tal conferência foi rica em proposições, com destaque para as Conferências do Clima e da Biodiversidade e a Agenda 21, cujos princípios estavam fundamentados na ideia de desenvolvimento sustentável (pacto geracional com o qual se garantiria um ambiente saudável às gerações futuras – Documento Nosso Futuro Comum). O desafio da conciliação entre desenvolvimento e capacidade de suporte da natureza, com respeito às “comunidades tradicionais” e os “saberes da terra”, perpassa a aplicação dos preceitos da sustentabilidade.

Durante os anos 1990 o debate ambiental ampliou-se no Sistema Internacional, sobretudo a partir de 1997 com o estabelecimento do Protocolo de Kioto da Conferência do Clima, que polarizou os debates em torno do aquecimento global causado pelos gases de efeito estufa. No

caso, o estabelecimento de metas voluntárias de redução da emissão desses gases para os países mais industrializados do planeta, criou um impasse, pois como todas as nações não se viriam obrigadas a cumprir tais metas, países ricos como os Estados Unidos e Austrália, também se colocaram nessa condição. Em que pese o acerto da premissa de que os mais industrializados, portanto os mais poluidores devam cumprir metas mais rígidas (lembrando que essa ideia foi gestada a partir do Protocolo de Montreal¹⁶ e da Cúpula de Haia¹⁷), a divisão do mundo entre países ricos e pobres reiterada pelo Protocolo reforçou, paradoxalmente, outras posições discriminatórias entre as nações. Mas não foi somente esse tema o motivo de debates entre as nações do Sistema Internacional. Um duplo jogo entrelaçado se consolidou: o primeiro parte da premissa de que há nações ricas que, por assim serem, tem determinadas responsabilidades e outras pobres que, por assim serem, estão desobrigadas. O segundo, que parte do primeiro, legitimou um discurso por parte das nações ricas que elas têm sim responsabilidade pelo meio ambiente, seja por poluem mais, mas, sobretudo, porque tem consciência desse fato¹⁸ e estruturas de controle eficientes para a gestão do meio ambiente. Por outro lado, os países pobres e os em industrialização (sobretudo Brasil, Índia e China dos BRICS), por estarem desobrigados (ou seja, a desobrigação passa a significar incompetência, no sentido da falta de capacidade) não tem responsabilidade sobre o meio ambiente, seja pela falta de consciência, seja, sobretudo, por incompetência. É nessa condição que é invocado o princípio da tutela onde os capazes devem cuidar dos incapazes e os países “esclarecidos”¹⁹ devem cumprir seu papel de cuidado em relação aos ignorantes, da mesma forma como foi invocada a “missão civilizatória” (da cristandade civilizatória) europeia sobre os povos bárbaros e pagãos do mundo²⁰.

Aliado a esse movimento há o amadurecimento no Sistema Internacional sobre a necessidade de maior atenção à preservação da biodiversidade do planeta, assim como de recursos essenciais à vida. A questão da segurança hídrica proporcionada pelo acesso à água potável e o direito à propriedade aos recursos da biodiversidade, também passam a ser, crescentemente, motivos de discórdia entre as nações. Tal cenário permite a fertilização da ideia que existem nações que não estão preparadas para realização da gestão de seus recursos naturais, principalmente daqueles considerados bens comuns da humanidade, sendo esse papel, portanto, das nações institucionais, política e economicamente mais maduras.

A questão Amazônica e o Aquífero Guarani

Este cenário fertilizou um debate, ainda que velado, sobre a capacidade que os países amazônicos teriam de gerir os recursos da região, que passaram a serem considerados “bens comuns da humanidade”. Na história da Amazônia brasileira existiram diversas situações que ilustram as tentativas, sobretudo de nações ricas do hemisfério norte, de intervenções diretas ou indiretas sobre seu território. Logo no segundo pós-guerra (em 1947) a UNESCO propõe a criação do Instituto Internacional da Hidrografia Amazônica (IIHA), cujo objetivo era o de propiciar estudos científicos sobre a Amazônia. Tal iniciativa enquadra-se nos princípios que nortearam a criação da UNESCO e de seu papel de fomentar os debates sobre a questão ambiental bob critérios científicos, não esquecendo que até a criação do PNUMA (Programa das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente), todas as iniciativas e discussões sobre o meio ambiente feitas no interior da ONU foram realizadas pela UNESCO, com destaque para a Conferência da Biosfera. Contudo, a reação do Congresso Brasileiro foi de desconfiança sobre as reais intenções do Instituto e acabou por não aprovar sua criação da forma como foi proposta. Segundo Ribeiro (2005), um dos idealizadores do IIHA, o brasileiro Paulo Bernardo Carneiro, era apenas um testa de ferro de George Humphrey (então Secretário do Tesouro

norte americano) que tinha interesses nos minérios do Amapá. A iniciativa de criação de um órgão internacional que se voltaria para estudar a Amazônia pareceu ser uma ameaça à soberania²¹ brasileira sobre aquela região, o que levou ao Congresso Brasileiro a propor um “Protocolo Adicional” ao texto que propunha a criação do IIHA, que garantia soberania sobre seus territórios aos países signatários do Instituto, que seriam apenas os amazônicos²² e a exigir que o Instituto não tivesse nenhuma atividade econômica. Seja por qual motivo for o Instituto Internacional da Hidrovia Amazônica nunca se efetivou, mas sua iniciativa acabou por provocar uma reação brasileira, que foi a criação, em 1952, do Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas – INPA.

Outros projetos que foram vistos como ameaça a soberania dos países amazônicos se sucederam ao do INPA, tais como do Centro do Trópico Úmido (de iniciativa dos Estados Unidos da América que via na região uma vasta área onde poderia se reproduzir os efeitos da “revolução verde”), que visava a produção de alimentos na região; e as iniciativas do Huston Institute (na segunda metade dos anos 1960) que propunha a criação de um grande lago no rio Amazonas, além de propor a implantação de um “sistema supranacional” de barragens na Amazônia e a interligação de diversas sub-bacias hidrográficas no interior da bacia amazônica e a sua ligação com bacias vizinhas. A reação do Brasil a essas iniciativas e ciente da necessidade de integração dessa região ao “conjunto nacional” (termo muito utilizado pelos geopolíticos)²³ criou uma série de iniciativas que garantiam a soberania²⁴ sobre a região, como a criação em 1953 da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, que assumiu a promoção e o controle do desenvolvimento econômico e social da Amazônia e também “da oferta à iniciativa privada de crédito para o desenvolvimento assistido e orientado” (Ribeiro p. 225); a substituição em 1950 do Banco da Borracha pelo Banco de Crédito da Amazônia; a criação do INPA (como visto); a criação do Serviço de Navegação da Amazônia e a Administração do Porto do Pará – SNAPP; e a instalação de infraestrutura viária (como as rodovias Cuiabá-Porto Velho, Cuiabá-Santarém e a Belém-Brasília – todas no âmbito das políticas de integração nacional aplicadas a partir do Plano de Metas²⁵ no final dos anos 1950).

Mas foi somente nos anos 1970 que os países amazônicos amadureceram a ideia sobre a necessidade da aplicação de uma ação conjunta sobre a região que salvaguardasse sua integridade soberana sobre a região. Tal processo não foi tranquilo, pois além a ameaça de países externos à região, havia, como de certa forma ainda há, a desconfiança sobre as reais intenções do Brasil na região. Desconfiança essa não sem motivo, pois a ação iniciada pelos portugueses no século XVII de expansão de suas posses para além de Tordesilhas e o consequente sucesso na reivindicação dessas terras confirmada pelo Tratado de Madri, continuaram até o início do século XX com a questão acreana e sua posse ratificada pelo Tratado de Petrópolis em 1903²⁶. Ribeiro (2005, p. 257) chega a afirmar que os entendimentos para se chegar a um tratado sobre a região teve que “superar os ressentimentos dos países hispânicos que viam o Brasil como um ‘país geófago’”. Em contrapartida o Brasil sempre viu com desconfiança a influência norte americana nos países ao norte da América do Sul (Colômbia e Venezuela)²⁷. Superados tais entraves, foi assinado em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica, ou Pacto Amazônico, que envolveu os oito países amazônicos²⁸: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. São os objetivos do Tratado: elevação do nível de vida das populações amazônicas; aproveitamento racional da flora e da fauna a fim de manter o equilíbrio ecológico da Região; realização de pesquisa científica e tecnológica; estabelecimento de troca de informações entre partes contratantes visando ao melhoramento das condições das vias navegáveis; e o incremento das correntes turísticas nacionais e internacionais. Sem que ficasse explícito, seus objetivos guardam os

princípios do “desenvolvimento sustentável” e dos preceitos da cooperação internacional sobre a questão ambiental, pois propõem a melhoria da qualidade de vida dos moradores da região, pautada no “aproveitamento racional” de seus recursos naturais para manter seu “equilíbrio ecológico”; e propõem a realização de pesquisas científicas e tecnológicas. Os demais objetivos visam ordenar e estimular a economia regional pela rationalização do transporte transfronteiriço e pelo fomento ao turismo.

Passado mais de 30 anos de sua assinatura, pouco avanço se verificou no cumprimento do Tratado. As principais ações se restringiram a acordos bilaterais entre os países signatários para a resolução de questões de fronteira, sobretudo no aspecto segurança (como são os casos do combate a guerrilha e ao narcotráfico); assim como de integração das infraestruturas protagonizado pelo Brasil. Como havia sido preconizado quando da tentativa de implementação do Instituto Internacional da Hidrografia Amazônica, o Tratado Amazônico também preservou o conceito de soberania absoluta de seus países sobre seus territórios e, portanto, sobre as políticas exercidas sobre eles. A ideia de uma gestão compartilhada, sobretudo dos mananciais da biodiversidade e dos recursos hídricos (lembrando que esse aspecto aparece apenas como meio de transporte fluvial) da região abrangida pelo Pacto Amazônico, não poderia ser proposto naquele momento. Contudo, o apelo no sistema internacional para que tais mananciais se caracterizam com “bem comum da humanidade” e, por esse motivo, passíveis de serem geridos por um “colegiado de países”, coloca um desafio aos países amazônicos no sentido de proporem novas formas de gestão desses bens. Um avanço no Tratado deveria incorporar um modelo de gestão integrado desses bens, pactuado entre as nações signatárias, a semelhança do que vem ocorrendo com a gestão “Projeto Sistema Aquífero Guarani”.

O Projeto Sistema Aquífero Guarani compreende um conjunto de ações ordenadas pelos quatro países abarcados pelo aquífero (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), compreendendo boa parte da Bacia Hidrográfica Platina, que a partir do conhecimento científico de seu funcionamento visa garantir um processo de gestão sustentável desse recurso hídrico transfronteiriço²⁹:

“O conhecimento levantado proporcionou uma base científica sólida e documentada para o estabelecimento de um marco para a gestão coordenada e consensual do SAG, visando a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável integralizado do aquífero.” (grifo nosso) (Brito 2011, p.20)³⁰

Iniciado em 2002 e com término em 2009, o Projeto estabeleceu um Plano Estratégico de Ações para cada uma das quatro nações, respeitando as características ambientais e hidrológicas específicas de cada um dos países. Em 2010 na Cúpula do Mercosul de San Juan na Argentina, as quatro nações envolvidas no Projeto do SAG estabeleceram um acordo que reitera os preceitos do PSAG, quando buscam garantir o uso sustentável do aquífero aliando as ideias de uso soberano do recurso desde que este não cause prejuízos aos países vizinhos, ou seja, incorporam a visão de sua condição de recurso hídrico transfronteiriço. Os países também acordaram a constituição de “uma Comissão que coordenará a cooperação em relação ao SAG e um procedimento de solução de controvérsias de questões que possam surgir.” (Brito 2011, p. 41). O sucesso do Projeto estimulou ao Comitê de Recursos Hídricos da América Central (CRRH) a manifestar à OEA (órgão executor do PSAG) interesse na aplicação da experiência sul-americana nos aquíferos transfronteiriços da América Central (idem, p. 20).

O sucesso do PSAG não pode ser creditado apenas a um sistema de cooperação internacional baseado em “princípios ambientais”. A constituição do Mercosul como um canal de diálogo entre as quatro nações foi, não há dúvidas, um facilitador, mesmo que as questões ambientais não tenham avançado no âmbito do organismo. Mas a superação dos antigos antagonismos regionais (sobretudo na relação entre a Argentina e o Brasil) foi um elemento motivador desse sucesso. Essa condição histórica ainda não se deu plenamente entre os oito países que compõem o Pacto Amazônico. De fato, se analisarmos a organização regional da América do Sul a partir da teoria dos Complexos Regionais de Segurança – CRS (Queiroz, 2011) constataremos que apesar do subcontinente pertencer a um único complexo (idem, p.55), ele está dividido em dois sub-complexos: um que compreende o Brasil, Chile, Bolívia e os países platinos e o outro que compreende o Peru, Equador e os países do norte da América do Sul. Portanto, a área compreendida pelo Pacto Amazônico é ainda uma região de instabilidade de segurança o que reforça o argumento do preceito da soberania restrita.

Considerações Finais

Passados dois séculos do início do processo de independência dos países ibero-americanos as questões impostas pelo mundo contemporâneo, sobretudo aquelas que envolvem a preservação e o controle sobre os mananciais de biodiversidade transfronteiriços, impõem a necessidade novos arranjos políticos entre esses países. Nesse sentido, a questão da soberania se coloca, seja para reafirmá-la em sua dimensão absoluta, ou para questioná-la através da ideia de soberania restrita. A ideia que as nações poderiam abrir não de parte de sua soberania em nome do bem comum, seja por que essas não se sintam capazes de administrar esse bem, seja por que concordem que a melhor forma de sua gestão seja compartilhá-la com nações amigas, ou por que sob uma ameaça maior, como a invasão de seu território por terceiras nações interessadas em seus recursos, a melhor opção seja mesmo abrir mão de parte de sua soberania com as nações amigas (pactuadas). Krasner (2004) traz essas possibilidades de arranjos políticas sob a égide da soberania compartilhada. De fato, em um sistema de cooperação, as nações ao buscarem integrar-se transferem parcelas de seu poder, que passam a ser exercidas por todos da comunidade, contudo sem renunciarem a sua soberania. A ideia é que a soberania compartilhada é um jogo de “ganha-ganha”, onde as nações, mediante uma autoridade instituída por elas gerencia as parcelas de seus territórios de interesse compartilhado (Krasner, 2005), como podem sê-los os mananciais de biodiversidade.

É certo que essa não é a experiência vivida pelos países partícipes do Projeto Sistema Aquífero Guarani, mas o fato de que as regras de gestão dos recursos hídricos devem ser obedecidas por todos, inclusive na escala federativa (no caso brasileiro e argentino), impõe restrições à liberdade de municípios gerirem livremente seus recursos hídricos (como ocorre no Brasil), é um indício de restrição da soberania. O caso amazônico é ainda mais distante dessa perspectiva compartilhada, mesmo que seu caso seja “mais urgente”, pois ela já foi pautada pelos atores internacionais e por esse motivo exige respostas maduras de seus países. As bases políticas e institucionais estão dadas pelo Pacto Amazônico, basta seus membros pautarem exaustivamente esse tema, de nada fácil solução.

Para finalizar, pautar temas como a gestão transfronteiriças dos mananciais de biodiversidade, dos recursos hídricos, da atmosfera entre os países ibero-americanos amplia a perspectiva de proteção contra ações do sistema internacional contra a região, seja por argumentos ambientalistas (em nome do bem-comum da humanidade), seja a partir de reais constrangimentos econômicos e militares.

Notas

¹ Em que pese o fato de Francisco Orellana ter percorrido o rio Amazonas de suas nascentes à foz entre 1541 e 1542, para garantir posse das terras espanholas a oeste de Tordesilhas (e quem sabe descobrir o “El Dourado”), seu maior interesse, já na época de Felipe II, era com a prata dos Andes do que com os recursos e extrativistas da Amazônia e costa atlântica (Ribeiro, 2005).

² Conforme (Morse, 1988), cremos ser mais apropriado essa designação do que a comum “América Latina”

³ Bodin (1993) em seu clássico “Seis livros da República” de 1583 já reivindicava o princípio da soberania das nações em relação aos seus princípios jurídicos e territoriais, que foram confirmados pela Paz de Vestfália em 1648.

⁴ É relevante nesse contexto a estratégia dos portugueses do estabelecimento de um acesso ao oeste da colônia através das bacias dos rios Madeira e Cuiabá, como uma rota livre de qualquer constrangimento propiciado pela colônia hispânica do Prata.

⁵ É muito interessante o debate sobre os direitos aos seres da natureza nos séculos XVI e XVII, já uma controvérsia estava colocada: de um lado a idéia de que a natureza é alteridade do homem e existe para nos servir; e de outro, que como ela é criação de Deus, sobretudo os animais que mais se parecem com os homens, de alguma forma deve ser defendida. Foi isso que os tribunais eclesiásticos fizeram em algumas situações. Para essa discussão ver Ferry (2009).

⁶ É uma das dimensões que compõe a ideia de uma sociedade de risco proposta por Beck (2010) e Giddens Beck e Lash (1997). Ver também Fagan (2007) e Veyret, (2007).

⁷ E aqui assumimos a idéia de que geográficas são as dimensões socioeconômicas e políticas que dinamizam e a alteram as formas de apropriação da natureza e da própria natureza sendo subsídio para essas ações socioeconômicas e políticas.

⁸ O mundo moderno conheceu no Meio-Oeste Norte Americano, durante os anos de 1930, um dos mais impressionantes processos de desertificação de terras aráveis, devido ao seu mau uso, conhecido como Dust Bowl. As sucessivas tempestades de areia (o Dust Bowl), que perduraram durante praticamente 10 anos, levaram pelos ares 75% dos solos férteis de nove estados norte-americanos, forçando a migração de 2,5 milhões de pessoas (dessas 200 mil foram para a Califórnia, inspirando o filme “As vinhas da ira”). O resultado desse processo foi que o governo norte-americano implantou uma política agressiva de recuperação e manejo do solo, que se tornou referência no mundo. Contudo, ainda hoje existem eventos de tempestades de areia que atingem essa região, como são notáveis os processos de desertificação que ocorrem na China e no Sudão (este último responsável pela guerra de Darfur e pelo reconhecimento das Nações Unidas dos primeiros “exilados ambientais” da história do Sistema Internacional).

⁹ Em que pese a polêmica sobre qual é o grau de contribuição do Homem para com o aquecimento global, já é evidente que este ocorre em períodos inter-glaciais como o que vivemos, é também claro que o tema povoa o debate internacional, tornado-se hoje uma discussão política (Giddens, 2010)

¹⁰ Descrito no clássico “Primavera Silenciosa” de Carson (1969)

¹¹ Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano ocorrida em Estocolmo entre os dias 05 e 16 de junho de 1972.

¹² Ribeiro, 2005.

¹³ Foi neste contexto que o Brasil protagonizou um dos momentos mais constrangedores da história da diplomacia nacional e do ambientalismo mundial ao se recusar em Estocolmo a ratificar qualquer medida que viesse a impedir o seu desenvolvimento econômico fundado no industrialismo. Ou seja, preferia ser um “país rico e sujo, do que um país pobre e limpo”. No final o que estava colocado historicamente é que o país, governado por uma ditadura militar, possuía uma agenda desenvolvimentista, cuja aliança com capital internacional (liderado pelos Estados Unidos) era clara.

¹⁴ Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção.

¹⁵ Bernabeu, s/d.

¹⁶ Há um debate importante sobre a eficácia do Protocolo de Montreal, que aponta para o fato de que a adesão dos países mais industrializados na substituição do CFC somente ocorreu a partir do momento em que os Estados Unidos aderem ao Protocolo e este somente o faz, quando sua indústria encontrou e patenteou um substituto para o gás. Ou seja, quando o Protocolo abriu um novo mercado para a indústria norte americana.

¹⁷ Conferência convocada, em 1989, pelo Primeiro Ministro da França, Michel Rocard, cujo objetivo foi discutir ações de proteção da atmosfera contra o aquecimento global. Na Conferência estabeleceu-se o princípio da responsabilidade das nações sobre ações de emissão de gases de efeito estufa, mediante a uma autoridade institucional (a ser criada) no âmbito das Nações Unidas.

¹⁸ A reflexividade da modernidade de Giddens (1991). Tal conceito merece uma discussão mais aprofundada, que não há como ser feita nesse momento, no contexto aqui tratado, pois ela pressupõe uma das principais características da modernidade que o da “sociedade de escassez” que se funda, entre outras coisas, no industrialismo que se estrutura na transformação da natureza através do desenvolvimento do ambiente criado.

¹⁹ No sentido do esclarecimento como preceito fundamental da modernidade emancipatória.

²⁰ Fontana (2005) e Wellersein (2007).

²¹ Cabe lembrar, como vimos, que a ideia de soberania é um dos preceitos fundantes do Estado Nacional Moderno. Para Jean Bodin (1993, p. 147) a “soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma república”. Ainda Morgenthau (2003, p.578) lembra que “a soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro de um determinado território e, como consequência, a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação e igualdade com a mesma nos termos do direito internacional”²¹

²² Foram signatários além dos países sul-americanos que possuem território na Amazônia (ou seja, em território abrangido pela bacia hidrográfica do Solimões/Amazonas ou pertencentes ao bioma da Floresta Amazônica), ainda da França e Holanda, por conta de seus territórios ultramarinos na costa sul-americana e, estranhamente a Itália. Em compensação a Inglaterra não se interessou em fazer parte do IIHA, apesar de possuir possessões ultramarinas na Guiana Inglesa. (Ribeiro, 2005 p.210)

²³ O General Golbery do Couto e Silva se referia a Amazônia (Silva, 1981) com a “Ilha Amazônica” que deveria ser integrada ao “conjunto nacional”.

²⁴ Nesse caso é interessante observar o conceito de soberania de Bobbio (1994) que em si “tem duas faces, uma voltada para o interior, outra para o exterior. (...) Correspondentemente, vai ao encontro de dois tipos de limites: os que derivam das relações entre governantes e governados, e os que derivam das relações entre os Estados”.

²⁵ Plano de desenvolvimento econômico do governo Juscelino Kubitschek que visava promover a industrialização do país, de acordo com a política de substituição de importações iniciada nos anos 1930.

²⁶ Interessante mostrar que no ano seguinte (1904) o geógrafo inglês Halford John Mackinder proferiu sua famosa conferência na Royal Geographical Society “The Geographical Pivot History” em que afirma que o iniciante século XX seria o fim da “Era Colombiana”, ou seja, da hegemonia dos grandes impérios marítimos, e início da “Era Pós-colombiana”, com surgimento de impérios terrestres e que os conflitos nesse novo século seriam entre os impérios marítimos e os terrestres. (Mello, 1999; Font e Ruffi, 2006). O grande temor do aristocrata inglês era o surgimento de um poder anfíbio eurasiano que unisse as duas dimensões do poder, desbanhando a hegemonia inglesa. A ideia de um poder terrestre está associada à expansão do Grã-Império Russo, mas os Estados Unidos da América e o Brasil apresentavam as qualificações para se tornarem “nações anfíbias”. A primeira efetivamente se tornou.

²⁷ Em que pese as sucessivas alianças do Brasil com a nação hegemônica no Ocidente no período da Guerra Fria, nunca foi muito confortável ter em mente a percepção estratégica norte americana sobre as Américas do Sul e Central, que foram claramente expostas em 1943 por Nikolas Spykman: “*América Mediterrânea como uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos trata-se um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos; o que significa que o México, Colômbia e Venezuela (por serem incapazes de se transformar em grandes potências), ficarão sempre numa posição de absoluta dependência dos Estados Unidos*” (apud Fiori). Acrescentando que a real ameaça à hegemonia norte americana estava em uma aliança dos países do sul: Argentina, Brasil e Chile (região do ABC). Diz Skyman: “*Uma ameaça à hegemonia norte-americana nessa região do hemisfério (a região do ABC) terá que ser respondida por meio da guerra*”. (idem).

²⁸ Diz o Tratado em seu Artigo II: “O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculadas à mesma” (apud. Ribeiro 2005, p. 257-8)

²⁹ Ver Brito 2011, p. 18/20.

³⁰ Tem por objetivo o Componente II do Projeto do SAG: “Desenvolvimento e instrumentação conjunta de um marco de gestão para o Sistema Aquífero Guarani. O objetivo deste componente foi desenvolver um marco técnico, legal e institucional de gestão do SAG coordenado entre os quatro países.” (grifo nosso) (idem)

Bibliografia

ANTAS Jr. R. M. Território e regulação: espaço geográfico, fonte material não-formal do Direito. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.

BECK, U. Sociedade de Risco - Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In (Org) BEKER, B.K., HAESBERT, R. C. e SILVA, C. B. *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, Departamento de Geociências, 1983.

_____. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

- ____ *Geopolítica da Amazônia*. Estudos avançados, São Paulo, v.19, n.53, p.71-86,2005. <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>>. [30 de abril de 2011].
- BERNABEU, A. N. *La Antartica: Espacio de seguridad interamericano o régimen internacional ajeno a su influencia y control?* s/d. <<http://library.jid.org/en/mono38/nieto.htm>>. [10 de janeiro de 2012].
- BOBBIO, N. Estado, Governo e Sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 4^aed.
- BODIN, J. Les six livres de La République. Paris: Librairie générale française, 607 pp. Le livre de poche, LP17, n° 4619. Classiques de la philosophie, 1993. (Abrégé)
- BRITO, P. V. S. O Programa de Proteção e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani: Um Novo Processo de Cooperação? In *Conferência Internacional da Rede WaterLat, 2010*. São Paulo: AterLat, 2010b.
- ____ Hidropolítica Brasileira na Negociações sobre o Sistema Aquífero Guarani. Relatório Final de Iniciação Científica orientada por Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (mimeo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Curso de Relações Internacionais, 2011.
- CARSON, R. Primavera Silenciosa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1969.
- CARVALHO, M. B. Ecologia, Sociedade e Estado. In RESENDE, P. (org.) *Ecologia Sociedade e Estado*. São Paulo: EDUC/Col. Eventos, 1995. P. 11-18.
- CASTRO, I. E. Geografia e Política: território, escala de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, 2^a ed.
- CRULS, L. Relatório Cruls (relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil). Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003 (Edições do Senado Federal; 22).
- ELHANCE, A. Hydropolitics in the third world: Conflict and Cooperation in International River Basins. USIP Press Books, August 1999.
- FAGAN, B. O Longo Verão: como o clima mudou a civilização. Lisboa: Edições 70, 2007.
- FERRY, L. A Nova Ordem Ecológica: a árvore, o animal, o homem. Rio de Janeiro: Difel, 2009.
- FIORI, J. L. Nicholas Spykman e a América Latina. <<http://diplo.uol.com.br/2007-11,a2062>>. [28 de janeiro de 2008].
- FONT, J. N. e RUF, J. V. Geopolítica, Identidade e Globalização. São Paulo: Annablume, 2006.
- FONTANA, J. A Europa Diante do Espelho. Bauru: EDUSC, 2005.
- GIDDENS, A. Consequências da Modernidade. São Paulo: Editora UNESP, 1991.
- ____ A Política da mudança climática. Rio de Janeiro: Zahar, 2010
- GIDDENS, A., BECK, U. e LASH, S. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1997.
- KRASNER, S. D. Sharing Sovereignty New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, Volume 29, Number 2, Fall 2004, pp. 85-120. <<http://muse.jhu.edu/journals/ins/summary/v029/29.2krasner.html>>. [11 de março de 2011].
- ____ The case for shared sovereignty. *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 1, January 2005, pp.69-83 (Article). <http://muse.jhu.edu/login?url=journals/journal_of_democracy/v016/16.1krasner.html>. [15 de julho de 2011].
- LEFF, E. Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- LEIS, H. R. (Org.) Ecologia e política mundial. Rio de Janeiro: FASE/PUC-Rio, 1991.
- MELLO, L.I.A. Quem tem medo da geopolítica? São Paulo: EDUSP/HUCITEC, 1999.
- MELLO, N. A. Políticas territoriais na Amazônia. São Paulo: Annablume, 2006.
- MIYAMOTO, S. A questão ambiental e as relações internacionais. Campinas: IFCH/UNICAMP, Cadernos Primeira Versão, nº 24, 1994.

- MORGENTHAU, H. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003.
- MORSE, R. O Espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- OLIVEIRA, A. U. Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia. Campinas: Papirus, 1991, 2^a Ed.
- OPPENHEIM, L. International Law: a treatise. Londres: Longman, Green and Co, 1954. 7.ed.
- PONTES FILHO, R. P. Soberania na Amazônia Legal sob o enfoque da Doutrina Jurídica Ambiental Brasileira. Hiléia: *Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Ano 2, nº 2. Manaus: Edições do Governo do Estado do Amazonas/Secretaria de Estado e Cultura/Universidade do Estado do Amazonas, 2004.
- QUEIROZ, F. A. *Hidropolítica e Segurança: as Bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais.
- [http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/8017/1/2011_FabioAlbergariaQueiroz.pdf.](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/8017/1/2011_FabioAlbergariaQueiroz.pdf) [02 de março de 2012].
- RIBEIRO, N. F. A questão da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita. Brasília: Senado Federal, 2005
- RIBEIRO, W. C. A ordem ambiental internacional. São Paulo: Contexto, 2005.
_____. Geografia política da água. São Paulo: Annablume, 2008.
- SANCHES, L.A.M. U. *O Geodireito enquanto identificação do conteúdo da Geografia no Direito: o caso do setor de Energia como propulsor do desenvolvimento regional*. Dissertação de Mestrado orientada por Gustavo de Oliveira Coelho de Souza. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.
- SANTOS, M. 1992: A redescoberta da natureza. São Paulo: FFLCH/USP, 1992.
- SHIVA, V. Biopirataria. A pilhagem da natureza e do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SILVA, G. C. e S. Conjuntura política nacional: o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1981.
- SILVEIRA, R. M. G. A Questão regional, gênese e evolução. São Paulo: Espaços e Debates nº 20, 1988.
- VEYRET, Y. Os Riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007.
- WALLERSTEIN, I. O Universalismo Europeu: a retórica do poder. São Paulo: Boitempo, 2007.

