

A soberania natural sobre a Amazônia

A. MACHADO PAUPERIO

A soberania do Estado está longe de ser absoluta. Limitações de toda espécie dão-lhe contornos de relatividade. Os direitos da pessoa humana, o bem comum e os grupos sociais trazem-lhe constantemente um caráter de superlativo relativo. Mas não só. Dentro de uma concepção democrática da soberania, que sempre defendemos em nossos livros, a soberania nacional há de subordinar-se à soberania internacional, se em jogo os legítimos interesses da comunidade maior.

A soberania de outros Estados tem que ser igualmente um elemento de limitação da soberania. A existência do Direito Internacional, portanto, deve tornar, também, de certo modo, ainda mais relativa a soberania do Estado.

O erro da soberania clássica absoluta está em ver doutrinariamente na liberdade “um poder de autonomia incondicionada” (1).

A vida da comunidade internacional exige que o Estado moderno se acomode aos supremos interesses da humanidade.

Não podemos, portanto, como LASSON, conceituar a vontade do Estado como absolutamente livre.

Para conformar-se com as exigências da paz, da civilização e do bem comum internacional são obrigados, muitas vezes, os Estados a modificar até mesmo a sua própria legislação constitucional. Assim aconteceu, por exemplo, depois da Guerra de 1914, quando se decidiu a proteção das minorias (2).

Tese defendida e aprovada nas V Jornadas Argentinas de Filosofia Jurídica y Social, patrocinadas pela Asociación Argentina de Filosofía del Derecho e realizadas em Mar del Plata, de 4 a 6 de abril de 1989.

(1) V. J. T. DELOS, *La Societé Internationale et les Principes du Droit Public*, Paris, 1929, p. 314.

(2) V. J. T. DELOS, *ob. cit.* p. 310.

Já hoje não se conceitua a democracia unicamente como governo da maioria. Como acentuou ATLEE, é “governo de maioria que respeita os direitos das minorias”.

“Se a maioria é a ocupante atual do Poder, não se segue daí que ela esteja, por esse fato, autorizada a reduzir a minoria ao silêncio e, com mais forte razão, a interditar sua atividade” (V. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tomo I, Paris, 1949, p. 372).

O bem-estar do mundo é apenas um, apesar de suas grandes diferenças e profundas divisões. A comunidade internacional exclui, por isso, a separação estanque de soberanias particulares. "A lei da sociabilidade dos Estados, em substância, é idêntica à da sociabilidade dos indivíduos", diz DEL VECCHIO (3). Aliás, "a História mostraria entre os Estados e os grupos nacionais o equivalente de um *instinto de sociabilidade*" (4).

O Estado não pode, assim, renegar a sua qualidade de partícipe da atual comunidade de Estados. Fazendo-o, renega o princípio de sociabilidade, característica de sua própria natureza. Do mesmo modo, entretanto, que cabe ao Estado respeitar os direitos individuais, cabe à comunidade internacional respeitar os direitos dos Estados componentes.

Os próprios defensores da concepção clássica da soberania, adeptos do absolutismo do poder estatal, não deixaram de vislumbrar a dificuldade trazida pelas relações internacionais à concepção da soberania plena do Estado (5).

A maioria deles, como BODIN, por exemplo, procurou resolver o problema, explicando a submissão dos Estados aos princípios do Direito Internacional, de maneira contratual, notando caber sempre a cada Estado a faculdade de, em casos excepcionais, deixar de cumprir o ajustado.

Tal pensamento é o responsável direto pelas violações constantes sofridas pelo Direito Internacional.

KELSEN objeta que, sendo dada a supremacia ao Direito Internacional, nenhum Estado será a rigor soberano.

Parece-nos, entretanto, não ter razão o grande professor austríaco.

O próprio CHIMIENTI, corifeu do fascismo, entende que o Estado não diminui sua soberania pelo fato de estabelecer acordos internacionais ou pelo fato de pertencer à Sociedade das Nações, chegando a declarar que o ponto de vista contrário é fruto de um equívoco consistente no princípio de que a soberania do Estado, para ser soberania, deve ser absolutamente ilimitada.

Dá-se com o Estado o que se dá com o indivíduo, o qual, acrescenta o jurista italiano, quando no seu próprio interesse ou no da coletividade, se impõe regras de comportamento, não limita por elas sua livre atividade, mas apenas lhe condiciona o exercício, tendo em vista as necessidades e as leis iminentes da vida social (6).

(3) V. GIORGIO DEL VECCHIO, *Crisis del Derecho y Crisis del Estado*, trad. de Mariano Castaño, Madrid, 1935, p. 176.

(4) V. J. T. DELOS, *ob. cit.*, p. 304.

(5) Por três modos diversos, diz GROPPALI, entende-se que a norma de Direito Internacional é obrigatória: a) porque deriva de uma ordem racional, de natureza superior e transcendente; b) porque imposta pelo predomínio das grandes potências; c) porque representa o produto da vontade coletiva dos Estados, que se objetiva em uma vontade superior (v. GROPPALI, *Dottrina dello Stato*, 7ª ed. rev., Milão, 1945, p. 113).

(6) V. CHIMIENTI, *Droit Constitutionnel Italien*, trad. de James E. Gráa, Paris, 1932, p. 31.

Para alguns juristas, o Estado já não constitui, entretanto, no panorama histórico-social do nosso século, um ordenamento jurídico soberano, gozando apenas de uma determinada autonomia constitucional, nos limites fixados pelo Direito e pela comunidade internacional.

Seguindo as pegadas de VERDROSS, KUNZ etc., adeptos da concepção pura do Direito de KELSEN, que vislumbraram novas características distintivas do Estado (a subordinação direta ao Direito das Gentes e à autonomia constitucional), pensa o nosso PINTO FERREIRA já não ser atualmente possível conservar a noção de soberania como elemento precípua do Estado.

Para o ilustrado professor do Recife, o caráter distintivo do Estado é a autonomia constitucional perante o Direito das Gentes, entendendo-se por tal autonomia a capacidade de o Estado auto-organizar-se sob a forma jurídica constitucional que mais se amolde às suas peculiares características.

Nas doutrinas de VERDROSS e KUNZ, porém, o ordenamento jurídico estatal, embora situado numa relação de imediatidade ao da comunidade internacional, continua soberano. A soberania estatal passa a ser um conceito relativo, limitado, quer pelas normas do Direito Internacional genérico como pelos tratados do Direito Internacional particular.

Rejeitando tal ponto de vista, taxa-o PINTO FERREIRA de desfigurador do conteúdo clássico da noção de soberania (7).

Não nos parece, porém, *data venia*, nociva para o Direito a evolução semântica do vocábulo no sentido em que se vai realizando.

A desfiguração do conceito clássico da soberania, absoluto, parece-nos até de grande e inestimável utilidade.

Não há dúvida de que nos dias que correm marcham os povos, cada vez mais, no sentido de uma associação bem mais ampla que a dos grupos nacionais: a sociedade internacional emerge como um fato da própria realidade mundial, fruto do intercâmbio cada vez maior dos povos de todas as latitudes e longitudes.

De simples fato, vai-se, porém, a comunidade internacional transformando em organização jurídica: pouco a pouco regras, antes de âmbito moral, vão sendo reconhecidas pela consciência coletiva da humanidade como necessárias à vida comum de todos os povos, tomando, assim, feição jurídica predominante (8).

(7) V. PINTO FERREIRA, *Da Soberania*, Recife, 1943, pp. 326 a 331.

(8) A Organização das Nações Unidas, sucessora da antiga Liga das Nações, surgiu, por sua Carta, "baseada sobre o princípio da igualdade de soberania de todos os seus membros". Ninguém ignora, porém, que ali se reconhecem também desiguais direitos, privilégios e responsabilidades. Importa não esquecer, contudo, que se, como dizia Woodrow Wilson, "todas as nações são igualmente interessadas na paz do mundo, nem todas podem fazer igual contribuição para sua manutenção" (v. PHILIP C. JESSUP, *A modern Law of Nations*, New York, 1948, p. 30).

Os círculos de convivência humana vêm-se, com os séculos, dilatando cada vez mais. Quando a tribo alcançou certo grau de centralização, passou o seu ordenamento jurídico a constituir Estado. No início dos tempos modernos, com a centralização monárquica, ruiu a soberania feudal. Com a sedimentação da consciência jurídica internacional, deslocar-se-á a soberania do Estado para o âmbito do Direito das Gentes.

Neste momento, para PINTO FERREIRA, já não é o Estado soberano: sua competência é relativa, dependendo da organização estrutural do Direito das Gentes. A competência do Estado passa a ser uma questão profundamente relativa, dependendo do desenvolvimento das relações internacionais⁽⁹⁾.

Entendida a soberania como a "competência da competência", deixará de existir a do Estado no momento em que se "positivar" a organização jurídica da sociedade internacional.

A "competência da competência" não corresponderá, assim, ao Estado, mas à própria comunidade internacional. Se a princípio é difusa, como o foi a soberania estatal no início de sua formação, em breve se corporificará mais e mais, cristalizando-se em órgãos centralizados, através dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁽¹⁰⁾.

A força, elemento necessário à sociedade internacional, também aparecerá⁽¹¹⁾.

"Positivada" a soberania internacional, todavia, deverá sua esfera de competência circunscrever-se aos interesses comunitários dos Estados agrupados, para que se não invada a esfera dos interesses específicos das organizações estatais particulares.

Vemos, assim, que o Estado não pode ser senão *relativamente supremo*.

O Direito Internacional, só mediatamente, entretanto, pode considerar-se no âmbito da competência do Estado, e o Estado para nós é supremo apenas no âmbito de sua competência e na medida de sua finalidade específica. Desta maneira, as limitações do Direito Internacional não chegam a ferir o caráter supremo do Estado, como o compreendemos.

Não há dúvida de que, como diz DEL VECCHIO, na situação atual do mundo, o sistema do Estado, embora mais restrito que o da organização jurídica mundial, apresenta maior grau de *positividade*. Por isso, embora lógica a subordinação da soberania do Estado à unidade internacional, não deixa de ser aquela, ainda hoje, em grande parte, um mito⁽¹²⁾.

(9) V. PINTO FERREIRA, ob. cit., p. 338.

(10) V. PINTO FERREIRA, ob. cit., p. 341.

(11) No Tratado do Rio de Janeiro, estipulou-se reprimir a agressão através de sanções apoiadas pela maioria de dois terços dos Estados americanos (v. RAUL FERNANDES, *O Conceito de Soberania*, Rio, s/d, pp. 36-38).

(12) V. GIORGIO DEL VECCHIO, ob. cit., pp. 215 a 217.

Desde, sobretudo, os tratados e conferências celebrados depois da 1.^a conflagração mundial, a limitação da soberania passou, porém, a ser um imperativo universal, impondo-se pouco a pouco normas internacionais aos próprios Estados que, por motivos óbvios, não queriam livremente associar-se aos demais.

Tal diretriz pressupõe, evidentemente, como entreviu PEDRO LESSA, uma nova concepção da soberania, concepção que agora se reveste de juridicidade, através da *Recomendação preliminar sobre problemas de pós-guerra*, feita pela Comissão Jurídica Interamericana em categóricos termos: “A soberania deverá entender-se em forma adequada à necessidade suprema da paz, da ordem e da justiça entre os Estados”.

Ao exemplo incipiente de incorporação de preceitos internacionais à ordem constitucional costumeira inglesa, seguiu-se o da *Constituição americana*, que integrou a norma internacional ao direito supremo do país.

Depois da 1.^a conflagração mundial, porém, a Alemanha, pela Constituição de 1919, e a Espanha, pela de 1931, abriram caminho para a aceitação da soberania internacional, ao aceitar as normas internacionais, geralmente reconhecidas, como incorporadas ao seu direito nacional.

Hoje, finalmente, depois da 2.^a conflagração, a Constituição francesa de 1946, a italiana de 1947 e a da República Federal da Alemanha de 1949, além de outras mais recentes, estabeleceram, de modo taxativo, o respeito às normas de Direito Internacional, ou seja, o reconhecimento, pela soberania do Estado, da chamada soberania internacional.

O dogma do absolutismo da soberania do Estado vai, assim, sendo vencido nos próprios textos políticos.

Para nós, entretanto, se não tem razão o monismo de WENZEL, que prega o primado da soberania estatal, não tem também razão o monismo de KELSEN, que conclui pela supremacia da soberania internacional.

KELSEN, contudo, relativamente recente (*La Paz por Medio del Derecho*, Losada, Buenos Aires, 1946), envereda por doutrina aceitável quando postula que “o Estado é soberano desde que está sujeito somente ao Direito Internacional e não ao direito nacional de qualquer outro Estado”. Em assuntos, porém, de sua específica competência, não está o Estado sujeito à soberania internacional.

O interesse da comunidade internacional pela Amazônia é profundamente legítimo. A Amazônia, como uma das florestas virgens da Terra de maior amplitude, mesmo que não seja o pulmão do mundo, só por si capaz de manter o equilíbrio ecológico da produção de oxigênio necessário à nossa vida, não só do Brasil como dos demais países do nosso planeta, é reserva que se não pode deixar de preservar, sob pena de se transformar ela em região de outras características climáticas.

Tal reserva, entretanto, vem sendo dizimada pelas constantes queimadas e pelo insidioso desmatamento processado à custa do irracional abate da madeira de lei, de lucro fácil para os aventureiros. Infelizmente, não tem podido o Governo brasileiro evitar praticamente essa devastação.

O problema não é, contudo, de mero interesse nacional. Se o fosse, naturalmente cairia no âmbito da exclusiva soberania do Estado brasileiro.

Dentro dos princípios superiores do Direito Natural, a soberania nacional e a internacional há de repartir-se conforme estejam em jogo os interesses exclusivos do país ou os interesses maiores da comunidade internacional.

Não se trata, no caso, de um direito de domínio, que no fundo é brasileiro, sem dúvida, mas de um direito de jurisdição, ou melhor, de fiscalização, à guisa de coadjuvar a conservação da maior floresta da Terra, em vista do bem comum internacional.

A soberania natural sobre a Amazônia é, assim, não só nacional como internacional, pelo menos enquanto não estiver o Brasil em condições de evitar-lhe a espoliação ecológica.

Entender o assunto à luz apenas de egoísticos pruridos nacionalistas é dar mostras de irrecusável jacobinismo, de todo incompatível com os foros de cultura de nosso povo.

Só estaremos à altura de nossa civilização se soubermos vencer os provincianismos de toda espécie que cercam o problema, crucial para a vida do próprio planeta.

A nova Constituição brasileira, de 1988, no capítulo VI do título VIII, que trata do meio ambiente, pelo art. 225, § 4.º, estabelece que "a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais".

Embora caiba ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, como se diz no *caput* do artigo referido, a Constituição, pelo art. 4.º do título I, reconhece que o Brasil, nas suas relações internacionais, rege-se, dentre outros princípios, pela prevalência dos direitos humanos e pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (incisos II e IX).

Assim sendo, nada obsta, mesmo constitucionalmente, que o Brasil aceite a cooperação dos povos mais desenvolvidos para o policiamento preservativo da Amazônia, que deve defender, a qualquer preço, a sua pureza ambiental.