e-ISBN:978-65-87719-16-0

GOVERNANÇA GLOBAL

Desafios e complexidade

Alcindo Gonçalves, Daniel Freire e Fernando Rei
(organizadores)

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Chanceler Dom Tarcísio Scaramussa, SDB
Reitor Prof. Me. Marcos Medina Leite
Pró-Reitora Administrativa Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho
Pró-Reitora de Graduação Profª. Dra. Rosângela Ballego Campanhã
Pró-Reitor de Pastoral Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Coordenador
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

Conselho Editorial (2020)
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)
Prof. Dr. Fernando Rei
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira
Profª Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi
Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli

Editora Universitária Leopoldianum
Av. Conselheiro Nébias, 300 – Vila Mathias
11015-002 – Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
www.unisantos.br/edul

Atendimento
leopoldianum@unisantos.br

ALCINDO GONÇALVES
DANIEL FREIRE E ALMEIDA
FERNANDO REI

(organizadores)

GOVERNANÇA GLOBAL: Desafios e Complexidade

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Santos
2021

[Dados Internacionais de Catalogação]
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos
Maria Rita C. Rabello Nastasi - CRB 8-2240

Governança global [e-book] : desafios e complexidade / Alcindo Gonçalves, Daniel Freire e Almeida, Fernando Rei (Organizadores). -- Santos (SP) : Editora Universitária Leopoldianum, 2021.
172 p.

ISBN: 978-65-87719-16-0

1. Direito. 2. Livros eletrônicos. 3. Governança global. I.Gonçalves, Alcindo - 1952. II.Almeida, Daniel Freire e. III.Rei, Fernando Cardozo Fernandes - 1960-. IV. Título.

CDU: e-book

Revisão
Organizadores/ EDUL

Planejamento Gráfico/ Diagramação / Capa
Elcio Prado

Sobre o e-book
Formato: 160 x 230 mm • **Mancha:** 120 x 190 mm
Tipologia: Minion Pro (textos e títulos)

Este e-book foi produzido em janeiro de 2021.

Colabore com a produção científica e cultural.
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

SUMÁRIO

Apresentação.....07

PARTE 1 – **Mediação de Conflitos e Governança Global**

Capítulo 1 – **A Convenção de Singapura sobre Mediação e o fortalecimento da Governança Global**.....13
Rhiani Salomon Reis Riani e Alcindo Gonçalves

Capítulo 2 – **O Negócio Jurídico Processual e as soluções extrajurisdicionais de conflitos nas medidas de cooperação internacional como exercício da governança global**.....27
Delmiro Gomes da Silva Neto

PARTE 2 – **Temas Internacionais**

Capítulo 3 – **Brexit: quebra da governança na União Europeia?**.....51
Isabella Alvares Fernandes

Capítulo 4 – **A Reforma Trabalhista Brasileira na perspectiva da Organização Internacional do Trabalho**.....73
Fábio Gomes Vizine Santiago e Daniel Freire e Almeida

Capítulo 5 – **RuNet: A Intranet Russa**.....101
Nathalia dos Santos Alves de Aguiar e Mayara Nascimento Ribeiro

Capítulo 6 – **O oceano como área de domínio público e a governança global**.....117
Guaracy do Nascimento Moraes

PARTE 3 – **Saúde e Meio Ambiente**

Capítulo 7 – **Governança Global: uma abordagem na área da saúde**.....133
Antonio Carlos Nisoli Pereira da Silva, Fernando Rei e Alcindo Gonçalves

Capítulo 8 – **The Fruition of Climate Change Law in Brazil: the RenovaBio Program**.....155
Fernando Rei e Kamila Cunha

Sobre os autores.....171

APRESENTAÇÃO

O grupo de pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos, reúne professores, pesquisadores e estudantes de graduação, mestrado e doutorado para desenvolver estudos sobre o tema, em diferentes perspectivas, sob a ótica da transdisciplinaridade. Na essência, a governança e os regimes constituem abordagens inovadoras, utilizadas como mecanismo de solução de conflitos e problemas, incentivando a participação ampliada dos atores internacionais e o diálogo e cooperação entre as partes envolvidas, em ambiente institucionalizado.

Em 2015, foram publicados dois livros, coletâneas de artigos desenvolvidos no grupo de pesquisa: *Governança Global – Aplicações em temas internacionais* e *Governança e Paradiplomacia Ambiental*, ambos pela Editora Universitária Leopoldianum, reunindo trabalhos diversos que abordavam diferentes aspectos do tema. Em 2019, duas novas obras foram editadas pela mesma editora: *Paradiplomacia Ambiental (Environmental Diplomacy)*, aprofundando a importante e atualíssima questão da paradiplomacia no Direito Ambiental, com textos em inglês, espanhol e português, e *Governança Global e Solução de Conflitos Internacionais*.

Governança é meio, processo, ferramenta para solução de problemas. O conceito foi desenvolvido a partir de meados dos anos 1980 por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, que buscava, à época, estabelecer condições para que países administrassem recursos que lhes eram concedidos para projetos de desenvolvimento (a chamada "boa governança"). Logo em seguida, comissão designada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para estudar o assunto publicou, em 1994, seu relatório, que definiu governança como a "totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns"[1]. Ficam assim evidentes três aspectos fundamentais na governança: a) seu caráter instrumental, ou seja, ela é meio e processo capaz de produzir resultados eficazes; b) enfatiza a participação ampliada nos processos de decisão, indo além dos tradicionais sujeitos de Direito Internacional, que são os Estados e as Organizações Internacionais, e incluindo outros atores, como organizações não governamentais, empresas transnacionais, comunidade científica e governos subnacionais; c) destaca a importância da busca do consenso nas relações e ações, muito mais do que a obrigação de cumprir.

[1] COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global.* Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 2.

Os regimes internacionais, por sua vez, desenvolvem-se também a partir dos anos 1980, representando arranjos institucionais permanentes (conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em determinada área das relações internacionais) orientados para facilitar o entendimento e promover a cooperação. Os regimes ambientais internacionais, como o da mudança climática, o da biodiversidade e o da proteção da camada de ozônio, constituem exemplos, desempenhando importante papel em suas respectivas áreas de influência e atuação.

A governança global não pode ser ignorada. Ela está presente em diferentes áreas – ambiental, econômica, direitos humanos – e é fundamental que ela seja desenvolvida e praticada em larga escala. Como destaca Sérgio Abranches, "sem que se estabeleça um novo marco de governança global (...) é muito provável que a instabilidade internacional aumente, antes de se chegar a uma nova ordem mundial". Ele vai além e destaca que "há aspectos críticos do progresso científico e tecnológico com profundas implicações globais (...) que demandarão uma nova institucionalidade, mais eficaz e democrática, para a governança multilateral".[2]

Nesta coletânea são apresentadas questões distintas, tratadas sob a ótica da governança e dos regimes internacionais. São abordados diferentes aspectos do Direito, trazendo desafios e salientando a complexidade do assunto. Os textos, resultado de pesquisas realizadas no âmbito do Grupo, discutidas pelos seus membros em reuniões periódicas, estão organizados em três partes: uma dedicada à mediação de conflitos; outra a temas específicos de Direito Internacional e a terceira abordando a governança na área da saúde e um ponto específico do regime da mudança climática no Brasil, que é o programa RenovaBio, que é a nova Política Nacional de Biocombustíveis, instituída pela lei 13.576, de 2017.

Destaque-se a preocupação com instrumentos normativos, como a Convenção de Singapura sobre Mediação (vista como elemento que fortalece a Governança Ambiental Global), a reforma trabalhista no Brasil (cotejada à luz dos documentos e diretrizes da Organização Internacional do Trabalho) e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, verificando seu papel e intersecção com a governança global dos oceanos.

Merece destaque a análise da Saúde, sendo salientado que as ciências da Saúde também se utilizam de técnicas de governança na busca por alternativas de resolução de conflitos ou problemas pertinentes a sua área de atuação. Nesta linha, vale destacar a distinção que é feita de "governança global da saúde" (uso de instituições, regras, processos formais por parte de Estados, instituições intergovernamentais e agentes não estatais para lidar com desafios que

[2] ABRANCHES, S.. *O tempo dos governantes incidentais.* São Paulo: Cia. das Letras, 2020, p. 16-17.

demandem ações coletivas e transfronteiriças de forma efetiva, cujo propósito primordial é a saúde), desenvolvida especialmente no âmbito da Organização Mundial de Saúde, e a "governança global para a saúde", que é a forma pela qual as instituições, mecanismos, relações e processos complexos formais ou informais entre Estados, mercado, cidadãos e organizações, sejam estas intergovernamentais ou não governamentais, estabelecem interesses coletivos, e diferenças são mediadas. Neste campo de atuação, a saúde deve ser encarada como desafio político e não apenas resultado técnico.

O Brexit – saída do Reino Unido da União Europeia – é tema de outro artigo, que, na perspectiva do Direito Internacional e da teoria da soberania estatal, alerta para os riscos de ruptura da governança global, fruto do processo massificado de globalização e advinda também da mudança da perspectiva multilateral. E tal ruptura é claramente reflexo da tendência mundial do nacionalismo, cujo objetivo é reverter os avanços ocorridos nas últimas décadas, de modo a constituir novamente a soberania estatal como suprema. Na mesma linha, os riscos da RuNet, a intranet russa, tema de outro artigo desta coletânea, são grandes. A censura, em conjunto com um governo autoritário de Internet, como é a RuNet, traz consequências, pois afeta não apenas a segurança nacional, como também as relações internacionais com outros Estados, assim como aflige os direitos humanos e o comércio.

A inclusão de um artigo em inglês, *The Fruition of Climate Change Law in Brazil: the RenovaBio Program,* tem o objetivo de tornar a coletânea mais abrangente e atingir público internacional, chamando a atenção para o Programa RenovaBio que, embora brasileiro, tem certamente grande interesse para pesquisadores e estudiosos do tema em outros países.

O diálogo entre as diversas abordagens se dá sob a ótica da governança global, salientando sua relevância como eixo de solução de problemas, e traz a oportunidade de reflexão sobre temas distintos – do negócio jurídico processual aos oceanos como área de domínio público – que exigem novas perspectivas de análise, que aqui são apresentadas. O objetivo principal é demonstrar que a governança se aplica com meio e processo em várias áreas, proporcionando abordagens inovadoras e originais, que trazem desafios a pesquisadores e estudiosos do tema, salientando sua complexidade crescente.

Alcindo Gonçalves
Daniel Freire e Almeida
Fernando Rei

Parte 1

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS E GOVERNANÇA GLOBAL

A CONVENÇÃO DE SINGAPURA SOBRE MEDIAÇÃO E O FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

Alcindo Gonçalves
Rhiani Salamon Reis Riani

INTRODUÇÃO

A complexidade e dinâmica dos problemas globais exigem mecanismos de enfrentamento criativos e, também, dinâmicos. Nas últimas décadas, a sociedade global vivenciou transformações complexas que acarretaram riscos e conflitos na vida das pessoas e na qualidade ambiental do planeta.

Os problemas ambientais globais e as sistêmicas crises econômicas são exemplos de conflitos que demonstram o quão vulnerável e desigual é a sociedade global moderna. A pandemia do COVID-19 corrobora para este entendimento. Por isso, métodos e ferramentas de enfrentamento dos conflitos contemporâneos precisam ser desenvolvidos. Instrumentos jurídicos e de gestão de conflitos devem ser incentivados pelos atores globais, na busca por fortalecimento da Governança Global, principalmente, da Ambiental.

As agendas ambientais evidenciam a complexidade dos trajetos e efeitos dos conflitos ambientais globais, bem como o alcance espacial e temporal cada vez maior deles. E, no contexto das agendas, a Governança Ambiental Global vem se demonstrando como mecanismo eficaz por promover ambiência necessária para que novos atores sejam levados ao debate e implementem medidas para a gestão dos problemas ambientais comuns.

Quanto mais métodos de gestão de conflitos são promovidos, mais instrumentos os atores globais terão para tratar adequadamente os desafios ambientais no âmbito da Governança Ambiental Global. Assim, em 2019, importante tratado foi apresentado para a comunidade internacional, a Convenção de Singapura sobre Mediação. Este tratado versa sobre o método da mediação de conflitos.

Neste sentido, o presente capítulo objetiva demonstrar como a Convenção de Singapura sobre Mediação fortalecerá a Governança Ambiental Global. Para tal, privilegiou-se a estratégia de pesquisa qualitativa baseada na análise de conteúdo da bibliografia existente sobre a temática e documentos registrados, convenções e documentos de instituições públicas e privadas.

O capítulo foi estruturado em três seções. A primeira busca apresentar a Convenção de Singapura, bem como conceituar a mediação de conflitos e mostrar a sua dinâmica de funcionamento. A segunda trabalhará as características da Governança Global Ambiental. Por fim, na terceira demonstrar-se-á como a implementação da Convenção de Singapura poderá contribuir para a dinâmica da Governança Ambiental Global. Após, o conteúdo apresentado, finalizar-se-á com as conclusões deste estudo.

A CONVENÇÃO DE SINGAPURA: O RECONHECIMENTO DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO CENÁRIO INTERNACIONAL

No dia 07 (sete) de agosto de 2019, em Singapura, 52 (cinquenta e dois) países assinaram a Convenção das Nações Unidas sobre termos de acordos internacionais resultantes de mediação, conhecida de maneira simples como a "Convenção de Singapura sobre Mediação".

Trata-se de um tratado internacional multilateral oriundo da Conferência de Singapura que visa permitir a aplicação transfronteiriça, nos países signatários, dos acordos alcançados via mediação referente a disputas comerciais internacionais. Mesmo sendo aplicável apenas para disputas "comerciais" de natureza internacional, a Convenção abre precedente para o debate do uso da mediação e seu reconhecimento como método de resolução de conflitos no cenário internacional.

A Convenção de Singapura versa sobre a efetividade e aplicabilidade dos acordos de disputas comerciais internacionais solucionados através do procedimento de mediação. Ela não se destina a apresentar o processo de mediação como forma, ou seja, suas etapas e como este funciona. Também não poderia, pois a mediação de conflitos é um método dinâmico e criativo, cujo procedimento flui pela vontade das partes sob a facilitação do mediador.

A criação da Convenção de Singapura se inspirou na Convenção de Nova York (Convenção de Arbitragem). Como afirma Natalie Y. Morris-Sharma (2019, p. 1010), a referida Convenção de Mediação reconhece que, "com um processo mediado, o acordo de liquidação não é um mero contrato e, portanto, pode ser reconhecido e imposto por si só, desde cumpridos os requisitos da convenção".

A Mediação é um processo complexo, que demanda conhecimento e preparação estruturada em dimensões e disciplinariedade múltiplas (SERPA, 2017, p. 232). Sua dinâmica de funcionamento exige do mediador o domínio de múltiplas ferramentas, que não são aplicadas de forma rígida ou previamente organizada dentro do processo (SERPA, 2017, p. 233). Ela é indisciplinada por se tratar de um procedimento heterodoxo, que demanda

do mediador sabedoria para atuar, sem que para tanto esteja obrigado a seguir ditames ortodoxos teóricos ou ritos (GORETTI, 2016, p. 166).

O mediador é um terceiro imparcial, de predisposição quanto às partes, e neutro, quanto às questões em disputa. Sua função é facilitar o diálogo entre as partes e promover a troca de informações. O mediador através de ferramentas e técnicas facilita a comunicação, a escuta ativa e a negociação entre as partes, ajudando-as a promover a criação de opções com possibilidade de ganhos mútuos.

A Mediação é um método transformativo. Sua dinâmica permite a criação de um clima colaborativo e ambiente favorável a criatividade. Por isso, o mediador precisa ser um profissional com conhecimento multidimensional e multidisciplinar. Ele tem a responsabilidade primária de estruturar e gerenciar as discussões (SERPA, 2017, p. 242), estimulando-as de forma saudável e estabelecer as regras básicas de funcionamento do processo de mediação.

A mediação, como afirma Luis Alberto Warat (2004, p.60), "seria uma proposta transformadora do conflito porque não busca a sua decisão por um terceiro, mas, sim a sua resolução pelas próprias partes que recebem auxílio do mediador para administrá-lo". A mediação é um método autocompositivo, não adversarial, em que as partes detêm o poder de decisão e não o medidor. Tanto que o acordo, ou melhor, o consenso é consequência do processo. O restabelecimento do diálogo é o escopo.

Nas sessões de mediação, trabalha-se com os interesses das partes e não com as posições. Por trás de posições opostas há interesses conflitantes, mas também em comum e compatíveis (FISHER, URY, PATTON, 2018, p. 65). Assim, ao se explorar o conflito nas sessões, ou seja, facilitar a sua compreensão, nuances e sentimentos pelas partes, maiores são as chances de enfrentamento e alcance de soluções.

O mediador promove a facilitação do conflito mediante a reunião de um conjunto de ferramentas. Após reunidas, este deverá ter a habilidade para eleger aquela que se adequa a situação conflituosa. A escolha adequada e o manuseio apropriado das ferramentas tendem a proporcionar, à princípio, maior eficácia e efetividade aos objetivos de facilitação do diálogo, compreensão dos interesses e sentimentos envolvidos no conflito, bem como a criação de ambiência para a criatividade que levará a geração de opções de ganhos mútuos (ALMEIDA, 2013, p. 31).

Diversas são a ferramentas que os mediadores, os advogados e as partes poderão utilizar nas sessões de mediação. São elas, por exemplo, as ferramentas de comunicação, de diagnóstico, de aprofundamento, de negociação, de escuta ativa, de colaboração, de reflexão e outras. Todas devem ser refletidamente planejadas e cuidadosamente instrumentalizadas (LIMA, PELAJO,2019, p.297)

para que seja possível construir um ambiente construtivo e colaborativo na busca por consenso.

A dinâmica de funcionamento da Mediação é uma construção conjunta entre as partes envolvidas no processo, sob a gerencia e facilitação do mediador. Os mediadores e as partes, com seus advogados, podem criar estratégias e processos eficazes para tratar o conflito.

O mediador é um gestor de conflitos, e as suas competências, habilidades e atribuições serão fundamentais para se gerir adequadamente um conflito. Não há, propriamente, como já dito, a delimitação, por etapas, do processo mediação. Seu fluxo é uma construção. Todavia, sua ocorrência natural exige, de forma mais simples, as etapas de diagnóstico, negociação e encerramento (com ou sem acordo).

A etapa do diagnóstico consiste no exercício interpretativo que permitirá ao gestor identificar os elementos constitutivos do quadro conflituoso (GORETTI, 2019, p. 61). Todavia, antes de iniciar o primeiro contato entre as partes, é fundamental a prática de criação do clima receptivo e a satisfação da necessidade de segurança dos mediandos (MOORE, 1998).

A fase de negociação, a partir das informações compartilhadas entre as partes, do conhecimento dos interesses envolvidos e das opções com base em critérios objetivos e subjetivos criadas, consiste no momento de elaboração de propostas de encaminhamento ou solução do conflito (JONATHAN, ALMEIDA, 2019, p.247). Trata-se de etapa que objetiva envolver os mediandos em clima de cooperação, voltada a negociações construtivas e à tomada qualificada de decisões (JONATHAN, ALMEIDA, 2019, p.248).

Já o encerramento, refere-se no momento de tomada ou não da decisão consensual, com o término da mediação. É a etapa de formalização do consenso alcançado, no que, tradicionalmente, chama-se de acordo. Porém, cabe destacar que, pode ser que ele ocorra, mas, caso não, se bem conduzida a sessão de mediação e habilmente aplicada as técnicas, pode ser que o objetivo de restabelecimento do diálogo ocorra, e as partes podem, fora da sessão de mediação, alcançarem um consenso.

A mediação tem vantagens de velocidade, flexibilidade, confidencialidade e possibilidade de preservar relacionamentos, seja eles pessoais ou econômicos (MASON, 2020). Por isso, a necessidade de se valorar e fomentar a utilização deste método a nível interno de cada país e internacional. A Convenção de Singapura surge para iniciar a valorização deste método no cenário internacional.

A Convenção, desenvolvida pela Organização das Nações Unidas, fornece um arcabouço uniforme e eficiente para o reconhecimento e a execução de acordos comerciais internacionais oriundos de mediação, semelhante à estru-

tura da Convenção de Nova Iorque de 1958 (SCHNABEL, 2019). O referido tratado concede aos acordos comerciais internacionais, realizados através de mediação, uma marca de credibilidade, como as sentenças arbitrais que se enquadram na Convenção de Nova Iorque (VANISOVA, 2019).

Caso a parte interessada apresente acordo oriundo de mediação aos tribunais de países que ratificaram a Convenção de Singapura, estes deverão validar, reconhecer, o acordo, se preencher as formalidades e condições estabelecidas pela convenção (CLAXTON, 2019). O Direito Internacional irá tratar dos acordos comerciais mediados como sentenças arbitrais para fins de reconhecimento e execução (CLAXTON, 2019).

Cabe ressaltar que, tradicionalmente, pela cultura da mediação, a validação dos acordos mediados como títulos executivos judiciais, os tribunais não podem intervir na autonomia da vontade das partes, ou seja, nos termos do consenso. O magistrado deve se ater apenas da formalidades e possíveis vícios que contariam a norma doméstica, conforme afirma a Convenção.

A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: MECANISMO DE CONSTRUÇÃO DO CONSENSO NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A Globalização é um fenômeno mundial que ao longo da história da humanidade manifestou-se de diversas formas. Apesar de ter sido definido e estudado, com maior afinco, no século XX, suas origens são remotas. As transformações tecnológicas e o impulso econômico do último século elevaram os cenários de interdependência dos povos.

A globalização da pós-modernidade acarretou maior intensificação da integração mundial o que promove desafios de cooperação global, haja vista suas particularidades de instantaneidade, velocidade, além de seu modo polissêmico (ético-politica, econômica, cultural e outras).

Ela reduziu as distâncias das externalidades (positivas e negativas) e aproximou os povos. A pandemia do Covid-19 demonstra o quão é integrada a sociedade global. O isolamento, para controle da disseminação do vírus, ocasiona efeitos colaterais nas dimensões econômica, social, política, ambiental e ética, percebidos em cada canto do planeta.

As externalidades causadas pelo fenômeno globalização, que ultrapassam os limites territoriais dos Estados nações, exigem enfrentamento colaborativo e solução comum. O aumento da interdependência dos povos faz necessário o desenvolvimento de mecanismos dinâmicos em resposta aos efeitos dos conflitos complexos advindos da globalização (MATIAS, 2005, p. 445). O cenário de interdependência dos povos e seus desafios fez surgi o debate e a formação dos mecanismos de governança.

A Governança é um mecanismo jurídico-politico fundamental para o enfrentamento dos problemas comuns oriundos da globalização. A expressão surge na década de 80 (oitenta), do século passado, quando o Banco Mundial passou a utilizar a expressão "boa governança" para assinalar um conjunto de princípios e regras que deveriam orientar o comportamento dos países receptores de financiamento (GONÇALVES, COSTA, 2011, p. 21).

Entretanto, foi a Comissão sobre Governança Global, da Organização das Nações Unidas, que cunhou o moderno conceito de governança. Em 1994, a referida Comissão definiu governança como "a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns" (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

A definição foi inovadora, visto que sua mensagem e proposta acarretou debates e movimentos de impulso para concretizá-la. Nasce na comunidade global o sentimento de cooperação e ação conjunta, de todos os atores, para com os problemas comuns da humanidade. Desta forma, da simples definição, é possível extrair 04 (quatro) características marcantes da governança global, sendo elas: a) como processo de enfrentamento capaz de produzir resultados eficazes na solução de questões comuns; b) como mecanismo que oportuniza ampla participação dos atores nas fases de diagnóstico dos problemas, discussão, busca de soluções e monitoramento; c) como meio para a construção de consenso através do diálogo e convencimento sadio; d) a necessidade de construção de arcabouço institucional mínimo (princípios, regras e normas) que lhe produza efetividade e sustentação (GONÇALVES, REI; 2015, p. 8)

A Governança é processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas (BEYERLIN, MARAUHN, 2011, p. 244). É um fenômeno mais amplo que governo, haja vista que envolve as instituições governamentais, todavia, constitui também em mecanismos informais, de caráter não-governamental (ROSENAU, 2000, p. 15-16).

Trata-se de mecanismo de enfrentamento continuo e coordenado, dirigido no ideal de cooperação, que busca soluções de problemas comuns através do consenso. O consenso significa a procura por soluções viáveis e discutidas pelos atores envolvidos (FREITAS; GARCEZ, 2015). As externalidades da globalização exigem atuação conjunta, dinâmica e criativa de todos os atores globais. Deste modo, a governança oportuniza a abertura de espaço para que os tradicionais e novos atores internacionais possam dialogar e atuar na gestão dos problemas globais.

A governança não se limita apenas às atividades intergovernamentais, mas "se distingue também pela infinidade de atores, muitos deles não estatais, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão" (MATIAS,

2005, p. 462).

A dinâmica de interação e cooperação entre os diversos atores permite um melhor enfrentamento dos conflitos globais, como afirma Alcindo Gonçalves (2014, p. 99):

> A governança, trazendo ao cenário a participação ativa de setores e atores não estatais, contribui sobremaneira para ampliar as contribuições e opiniões capazes de influir nos resultados, seja no campo das políticas públicas, seja na regulação internacional, seja no campo estrito da produção e revisão das normas.

Como não existe a figura do "governo global", a governança nasce como mecanismo de ambiência para a promoção de diálogos entre os diversos atores globais nas relações internacionais. Sua função oportunizar o alcance de soluções criativas para as diferentes dimensões ou áreas de atuação que abarquem desafios para a humanidade, sejam eles econômico, ético-político, social, cultural e ambiental.

No contexto das questões ambientais, a governança alcançou espaço nas últimas décadas. A Governança Ambiental Global é definida "como a soma das organizações, instrumentos de políticas, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de proteção ambiental global" (NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006, p. 3).

O enfrentamento dos desastres e catástrofes ambientais evidenciaram que ambientes colaborativos, dinâmicos e de ampla participação dos atores, principalmente, das comunidades cientificas, são fundamentais para a criação de consensos globais e medidas efetivas de ação.

A CONVENÇÃO DE SINGAPURA: INSTRUMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL DE FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL

Vários conflitos globais foram enfrentados por intermédio do método mediação ou com o auxilio de suas ferramentas. De forma exemplificativa, têm-se a Guerra da Papeleiras (2002/2007), mediada pelo Rei da Espanha; os conflitos oriundos da exploração de petróleo pela Mobil na Indonésia, década de 70, mediada pelo ex-presidente da Finlândia, Martti Artisaari, e vários outros.

Entretanto, o método ainda não é muito utilizado em comparação com outros, como a Arbitragem, a Negociação, o sistema judicial da Corte Internacional de Justiça e a Conciliação. Ao analisar os tratados internacionais am-

bientais, é possível observar que nenhum deles dispõe, expressamente, sobre a Mediação de Conflitos.

Os principais tratados ambientais, sendo eles, a Convenção *Ramsar* sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional Especialmente enquanto Habitat de aves aquáticas (1971), a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992), Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), a Convenção de *Aarhus* sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental (1998) e a Convenção de *Minamata* sobre Mercúrio (2013), não fazem referência ao método mediação. Todavia, mencionam que os Estados devem solucionar controvérsias por meios pacíficos.

O mais recente tratado ambiental, a Convenção de *Minamata* sobre Mercúrio (2013), no artigo 25, referente a solução de controvérsias, afirma que as partes do tratado poderão resolver qualquer controvérsia suscitada entre elas com relação a interpretação e aplicação da Convenção mediante negociação ou outros métodos pacíficos de solução de conflitos. Ao mencionar "outros métodos pacíficos", é possível concluir que a mediação poderá ser utilizada. Porém, no Anexo E, apenas dispõe sobre os procedimentos de Arbitragem e Conciliação.

A Carta das Nações Unidas (1945) reconhece a mediação, no artigo 33, como método de solução de controvérsias internacionais. Todavia, apenas em 2014, através da Resolução n. 68/303, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, e a Resolução n. 2.171/2014, do Conselho de Segurança da ONU, que esforços de incentivo a mediação iniciaram no âmbito internacional. A Resolução 68/303 tem por objetivo principal incentivar os Estados a recorrerem os mecanismos de mediação das Nações Unidas, quando necessário, bem como aplicá-la nas relações bilaterais e multilaterais dos Estados e nos conflitos internos (ONU, 2014).

A Convenção de Singapura foi desenvolvida por consenso multilateral no âmbito da UNCITRAL, que depois seu fortalecimento ocorreu nas assinaturas realizadas na Conferência de Singapura, no ano de 2019. Trata-se de Convenção com requisitos simples, fáceis de aplicar e respeita a dinâmica do processo de mediação. Assim, seu conteúdo pode ser resumido em três pontos principais: i) a definição de mediação; ii) os requisitos de formulário para evidência de que um acordo resultou da mediação; iii) os motivos de recusa (MORRIS-SHARMA, 2019, p. 1017).

Como mencionado, no capítulo anterior, a Governança Global apresenta algumas características marcantes e, ao realizar clinica análise comparativa,

com o método da mediação é possível observar que o método da mediação contribui com ela.

A Governança Ambiental Global insere-se no contexto de mecanismo de criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Sua dinâmica constitui mecanismo jurídico-político que permite a criação de design de sistemas de resolução de conflitos e controvérsias globais. Assim como a mediação de conflitos, ela é meio e processo capaz de organizar ações de enfrentamento comum, disponível para os diversos atores, na busca por resultados eficazes.

A Mediação é um método autocompositivo, ou seja, as partes envolvidas no conflito devem ser ouvidas e atuarem ativamente na tomada de decisões. O consenso só será alcançado com a participação ampliada de todos os atores, através do diálogo, que deverá ser garantido pelo mediador.

Na governança ambiental global a cooperação e a negociação pressupõem a participação ampliada na construção do consenso possível (GRANZIERA, REI, 2015, p.155). Na Mediação, a sua dinâmica de funcionamento permite a transformação da relação conflituosa e, até, dos atores envolvidos. A mediação transcende a produção de acordo, ela será capaz de transformar as pessoas (YAGHSISIAN; FREITAS; CARDOSO, 2018, p. 66), uma vez que permite um modo de olhar e ao mesmo tempo enxergar os conflitos.

Como afirmam Maria Luiza Granziera e Fernando Rei (2015, p. 149) "as soluções ambientais globais só são exequíveis e eficazes se pensadas e implantadas de maneira integrada, solidária e multilateral". O mecanismo de Governança Ambiental Global é pragmático e busca a solucionática. No mesmo sentido a Mediação. Ambos são mecanismos de enfrentamento de conflitos, que promovem a visão sistêmica dos problemas comuns.

O tratamento adequado dos problemas comuns ambientais globais exige humildade e colaboração, uma vez que o direito ambiental internacional possui características de multidisciplinariedade, interdisciplinaridade e transversalidade. Isso quer dizer que as ações de enfrentamento deverão ser desenvolvidas através do diálogo com outras ciências e da utilização das mais várias técnicas existentes, mas, é claro de forma ética.

As ferramentas e técnicas da mediação poderão ser de grande ajuda para os atores da Governança Ambiental Global organizarem as ações de enfrentamento das questões comuns globais. Os instrumentos de facilitação do diálogo, troca de informações e construção de consensos da Mediação colaboram para que os atores (partes envolvidas no conflito), em conjunto, negociem e construam protocolos de tratamento para as controvérsias globais.

A mediação de conflitos internacional está se formando e consolidando como um saber racional e marcado por traços de ciência (DRUMOND; HERZ; SIMAN, 2016). A assinatura da Convenção de Singapura abre precedente para

a utilização da Mediação e seu fortalecimento.

Pesquisa realizada pela International Mediation Institute (IMI, 2015), com advogados e gerentes de negócios, apontou que 51,2% (cinquenta e dois por cento) dos entrevistados afirmaram que a existência da Convenção de Singapura os estimularia a escolherem primeiro a mediação para resolver seus conflitos comerciais.

O uso da mediação no contexto comercial internacional impulsionará as outras dimensões, sendo elas, politicas, sociais e ambientais, a também utilizarem. Se as grandes corporações econômicas desenvolverem a cultura da mediação internacional comercial, será questão de tempo para que os outros atores globais (Estados nações, Estados subnacionais, ONGs, Instituições Epistemológicas, sociedade civil e outros) também se sensibilizem pela mediação.

A utilização da Mediação, no âmbito internacional, representa o fortalecimento da Governança Global Ambiental, uma vez que ambos buscam a autocomposição dos problemas globais, através da colaboração e do diálogo entre os atores e os saberes (ciências).

A mediação é um método de solução de conflitos que permite o desenvolvimento de soluções criativas alcançadas de forma integrada, solidária e multilateral. Essa é uma das características da Governança Global Ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Convenção das Nações Unidas sobre termos de acordos internacionais resultantes de mediação, conhecida de maneira simples como a "Convenção de Singapura sobre Mediação" é um tratado internacional multilateral oriundo da Conferência de Singapura que visa permitir a aplicação transfronteiriça, nos países signatários, dos acordos alcançados via mediação referente a disputas comerciais internacionais.

Mesmo sendo aplicável apenas para disputas "comerciais" de natureza internacional, a Convenção abre precedente para o debate do uso da mediação e seu reconhecimento como método de resolução de conflitos no cenário internacional.

A Governança Global Ambiental é um mecanismo jurídico-politico fundamental para o enfrentamento dos problemas comuns oriundos da globalização. Trata-se de mecanismo de enfrentamento continuo e coordenado, dirigido no ideal de cooperação, que busca soluções de problemas comuns através do consenso. A ampla participação dos diversos atores globais é uma das características da governança.

Assim como a mediação de conflitos, a Governança Ambiental Global é

meio e processo capaz de organizar ações de enfrentamento comum, disponível para os diversos atores, na busca por resultados eficazes. As ferramentas e técnicas da mediação poderão ser de grande ajuda para os atores da Governança Ambiental Global organizarem as ações de enfrentamento das questões comuns globais. Os instrumentos de facilitação do diálogo, troca de informações e construção de consensos da Mediação colaboram para que os atores (partes envolvidas no conflito), em conjunto, negociem e construam protocolos de tratamento para as controvérsias globais.

A assinatura da Convenção de Singapura abre precedente para a utilização da Mediação e a utilização da Mediação, no âmbito internacional, representa o fortalecimento da Governança Global Ambiental, uma vez que ambos buscam a autocomposição dos problemas globais, através da colaboração e do diálogo entre os atores e os saberes (ciências).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T.. *Caixa de ferramentas em mediação*: aportes práticos e teóricos. São Paulo: Dash, 2013.

BEYERLIN, U.; MARAUHN, T.. *International environmental law*. Londres: Hart Publishing, 2011.

DRUMOND, P.; HERZ, M.; SIMAN, M. *Mediação Internacional*. Vozes, 2016.

CLAXTON, J. M. (July 7, 2019). *SSRN*. Disponível em: SSRN: https://ssrn.com/abstract=3416116 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3416116. Acesso em: 10 fev. 2020.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*: relatório da comissão sobre governança global. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B.. *Como chegar ao sim*. Tradução e Rachel Agavino. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FREITAS, G. P. de; GARCEZ, G. S.. Governança, globalização e atores não estatais: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 19, n. 2, p. 223-240, dez. 2015.

GONÇALVES, A. F.; COSTA, J.A. F.. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

_____.. Governança global e o direito internacional público. In: JUBILUT, Liliana Lyra (Coord.). *Direito internacional atual*. Rio de Janeiro:

Elsevier, 2014.

_____.; REI, F.. *Governança Global*: aplicações em temas internacionais. Santos (SP): Leopoldianum, 2015.

GORETTI, R.. *Mediação e acesso à justiça*. Salvador: JusPodivm, 2016.

_____.. *Gestão adequada de conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2019.

GRANZIERA, M. L. M.; REI, F.. Direito ambiental internacional: novos olhares para a ciência do direito. In REI, F.C.F.; GRANZIERA, M. L. M.(orgs). *Direito ambiental internacional*: avanços e retrocessos. São Paulo: Atlas, 2015.

IMI. International Mediation Institute. IMI survey results overview: How users view the proposal for a UN Convention on the enforcement of Mediated Settlements. *IMI*. 2015. Disponível em: https://www.imimediation.org/2017/01/16/users-view-proposal-un-convention-enforcement--mediated-settlements/. Acesso em: 10 mar. 2020.

JONATHAN, E.; ALMEIDA, R.A. de. Dinâmica da mediação: etapas. In: ALMEIDA,T.; PELAJO,S.; JONATHAN,E.(coords).*Mediação de Conflitos*: para iniciantes, praticantes e docentes. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

LIMA, E. S.; PELAJO, S.. Dinâmica da Mediação: Ferramentas – alguns aportes. In: ALMEIDA,T.; PELAJO,S.; JONATHAN,E.(coords).*Mediação de Conflitos*: para iniciantes, praticantes e docentes. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

MATIAS, E. F. P. *A humanidade e suas fronteiras*: do estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MASON, P.. *The Singapore Convention and its benefits for Brazil.* 2020. International Mediation Institute. Disponível em: https://www.imimediation.org/2020/02/27/the-singapore-convention-and-its-benefits-for--brazil/. Acesso em: 10 mar. 2020.

MOORE, C. W.. *O Processo de Mediação*. Estratégias práticas para a resolução de conflitos. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MORRIS-SHARMA, N. Y. The Singapore Convention is live, and Multilateralism, Alive! In: *Singapore Mediation Convention Reference Book*. Cardozo journal of conflict resolution. Editor-in-Chief Nicholas Gligias. Vol. 20, n. 4-2019.

NAJAM, A.; PAPA, M.; TAIYAB, N.. *Global environmental governance* – a Reform Agenda. Winnipeg: International Institute for Sustainable Devel-

opment, 2006.

SCHNABEL, T.. The Singapore Convention on Mediation: A Framework for the Cross-Border Recognition and Enforcement of Mediated Settlements (September 18, 2018). *19 Pepp. Disp. Resol. LJ 1* (2019) Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3239527 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3239527. Acesso em: 10 fev. 2020.

ROSENAU, J. N.. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N; CZEMPIEL, E.-O.. *Governança sem governo*: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

SERPA. M. de N.. *Mediação uma solução judiciosa para conflitos.* Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

VANISOVA, V. Current Issues in International Commercial Mediation: Short Note on the Nature of Agreement Resulting from Mediation in the Light of the Singapore Convention (June 27, 2019). Charles University. In: *Prague Faculty of Law Research Paper* No. 2019/II/5. Disponível em:SSRN: https://ssrn.com/abstract=3413560 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3413560. Acesso em: 10 fev. 2020.

YAGHSISIAN, A. M.; FREITAS, G. P. de; CARDOSO, S. A.. *Mediação instrumento de cidadania e pacificação*. Santos (SP): Leopoldianum, 2018.

WARAT, L. A.. *Surfando na pororoca*: o ofício do mediador. Florianópolis: Boiteux. 2004. V. III. 423 p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. (A/RES/68/303) *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution* [Reforço do papel da mediação na resolução pacífica de litígios, prevenção e resolução de conflitos]. 2014. Disponível em: http://peacemaker.un.org/resources/key-un- documents. Acesso em: 26 mar. 2020.

GESTÃO DE QUALIDADE. 2019. *Normas ISO*. Disponível em: http://gestao-de-qualidade.info/normas-iso.html. Acesso em: 15 jan. 2020.

O NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL E AS SOLUÇÕES EXTRAJURISIDICIONAIS DE CONFLITOS NAS MEDIDAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO EXERCÍCIO DA GOVERNANÇA GLOBAL

Delmiro Gomes da Silva Neto

INTRODUÇÃO

A ideia de um direito processual civil calcado em um pensamento provinciano e distanciado da realidade do globalismo engendrado no atual modelo de sociedade em que estamos inseridos, ficou para trás juntamente com o Código de Processo Civil revogado (Lei nº 5.869/73), cedendo o espaço para o protagonismo de um diploma absolutamente harmonizado com os preceitos idealizados pelo direito internacional, máxime em sua faceta privada.

A ampliação do rol das hipóteses capazes de conclamar a competência internacional, que na vigência do revogado código se resumia a cinco e no vigente estatuto, passou a ensejar outras quatro possibilidades dão o tom do raciocínio do legislador no sentido de enfatizar acerca de um direito cada vez menos separado pelas fronteiras e pelos muros de um direito, unicamente local.

Além da competência internacional, que mantém uma divisão entre concorrente e exclusiva, o atual dispositivo, a saber, o Código de Processo Civil em vigor (Lei nº13.105/2015)(BRASIL,2015), também estabelece em densa reflexão acerca da plausibilidade da denominada cooperação internacional e da viabilidade de permitir uma facilitação de diálogos entre o Estado brasileiro e outra nação ou organização internacional, tanto ativa, quanto passivamente.

O preceito de cooperação recebe um aceno inicial do legislador já na parte introdutória do vigente código, onde está preconizada toda a parte principiológica da processualística cível aplicável no ordenamento jurídico pátrio, mais enfaticamente no Art. 6º do aludido *codex*, em que se predispõe a necessidade de uma cooperação entre os sujeitos integrantes do processo e que ganha todo um desiderato mais específico, em disposição própria, a partir do art. 26, com as minudências necessárias para uma abordagem mais aprofundada do referido instituto.

A combinação entre competência internacional e cooperação

internacional, ressalte-se, dentro do título da jurisdição e seus limites, nos impõe uma visão da massiva permissividade à discussão horizontal do processo, sem o relevo da invocação atinente aos dogmas incitadores de uma rebeldia, que patrocinaria um direito processual civil fechado e sem possibilidade de alcance a outros nortes, o que, entende-se no presente trabalho, se perfaz fulminado pela lógica empreendida pela redação textual do Código de Processo Civil e que vai ganhar a chancela de outras normas internas e internacionais.

No afã de dissertar sobre a proximidade da processualística cível e dos aspectos de governança global, traz-se ao enredo do texto em discussão, como objetivação geral, apontamentos que se enlaça com as premissas de soluções extrajurisdicionais de conflitos, abordando suas possíveis correlações e aplicação junto às hipóteses de cooperação internacional.

Com uma imposição fulcrada no método dialético, faz-se possível, portanto, com o demonstrativo obvio da fundamentação aplicável à pesquisa cientifica, suscitar, além das nominadas soluções adequadas ou extrajurisdicionais de conflitos, a construção de um raciocínio acerca da atuação das características da governança global associadas ao negócio jurídico processual e suas discriminações supedaneadas pelos arts. 191 e 192 do vigente diploma processual.

As hipóteses alcançadas na pesquisa ora justificada, enaltecem a performance viável de um direito compositivo, inclusive na seara processual, estabelecido em diversas frentes, porém, com ênfase na cooperação internacional e nas soluções extrajurisdicionais de conflitos, enviesadas com a tonalidade da governança global e sua útil atuação na construção da resolutividade almejada pela ciência jurídica no que tange à sua parte procedimental.

1. DAS MEDIDAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO

Um dos pontos que mais evidenciam a influência da governança global no direito brasileiro é a previsão expressão no bojo do nosso Código de Processo Civil vigorante, acerca da viabilidade da cooperação entre nações ou entidades supranacionais para o deslindar do processo, em estreita contribuição à solução célere e efetiva das demandas na seara cível, sem prejuízo de sua utilização em outras ramificações da ciência do direito.

> Podemos apontar dois grandes eixos evolutivos como consequência dos novos desafios trazidos pela sociedade globalizada: i) valorização dos direitos fundamentais processuais, com a consequente harmonização dos sistemas processuais nacionais; ii) fomento da cooperação jurídica

> internacional, com a criação de instrumentos processuais aptos a facilitar a circulação e o cumprimento de decisões judiciais estrangeiras e a prática de atos processuais relacionados a processos judiciais alienígenas. (PINHO, 2020, s/p)

Tal entendimento consolida aquilo que já está preconizado no art. 6º do Código de Processo Civil que incita a cooperação entre os sujeitos do processo, no intuito de que se alcance uma solução justa e efetiva do *meritum causae*.

Os instrumentos que suscitam a cooperação internacional são evidenciados para além dos diversos acordos bilaterais e multilaterais, compondo o regramento jurídico brasileiro concernente a tal modelo, a Carta Magna vigente, o próprio Código de Processo Civil vigente, a Lei de Introdução ao Direito brasileiro, bem como, o regimento do Supremo Tribunal Federal, as Resoluções do Superior Tribunal de Justiça e, também, nas Portarias exaradas pelo Ministério da Justiça. (DONIZETTI, 2016)

Não obstante, tenha sido necessário que ficasse revelado de maneira categórica na redação do nosso Código de Processo Civil, a disposição prevista em seu art. 26, §3º, já seria, por demais suficiente para externar o raciocínio do legislador brasileiro, ao dizer que são inaplicáveis os atos que não sejam condizentes com os pilares fundamentais do ordenamento jurídico praticado em nosso modelo de jurisdição.

O diploma legislativo, responsável por encabeçar o processamento dos feitos em território brasileiro, mais precisamente na parte atinente ao seu Art. 26, enxergando a aproximação da vertente globalista, legitimou com inteira explicitação, a plausibilidade de atuação do Estado brasileiro em relações de cooperação com outras nações, por meio dos tratados e das relações diplomáticas, desde que, reciprocamente, preservadas as garantias predispostas para o responsável exercício das relações internacionais.

1.1 Respeito ao Devido Processo Legal no Estado requerente

Atuando como princípio corolário da processualística cível brasileira, o devido processo legal, assegura a respeitabilidade do trâmite em um modelo instrumental preexistente, direcionado ao respeito e às garantias isonômicas entre as partes, bem como a chancela da formalidade necessária assecuratória de contraditório e ampla defesa, além, obviamente, da necessária atuação imparcial do magistrado para a convalidação dos atos praticáveis na demanda processual.

Nesta esteira, se pronuncia a doutrina de Marcelo Abelha (2016, s/p):

> Por isso, sendo o "devido processo legal" a raiz de todos os demais princípios estruturantes do exercício da função jurisdicional, tem-se que os postulados constitucionais da isonomia, do contraditório, da ampla defesa, da imparcialidade do juiz, do juiz natural, do acesso à prova, da duração razoável do processo etc. nada mais são do que desdobramentos do "devido processo legal" que, quando exercitados no processo, culminam no que se chama de "processo justo ou tutela jurisdicional justa".

O mesmo autor enfatiza acerca da consolidação de um perfil de jurisdição, justa e efetiva:

> Portanto, justa é a tutela jurisdicional que consegue pôr em prática todos os princípios do devido processo legal, com o adequado equilíbrio entre os mesmos, de forma a alcançar um resultado que possa ser tido como "justo". (ABELHA, 2016,s/p)

Destarte, não haveria se falar em cooperação entre o modelo adotado pelo Estado constitucional e democrático de Direito com outro que não tivesse o mesmo zelo pela busca das tutelas democráticas consagradas em nosso ordenamento.

1.2 Igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros

A isonomia processual, inobstante seja uma evidenciação derivada do princípio do devido processo legal, como já abordado alhures, ganha realce expressivo na exigibilidade legal para a formação de uma agenda de cooperação internacional, porquanto, inaceitável seria que o modelo processual brasileiro se comprometesse em cooperar com outro estado que tivesse a pretensão de entregar tratamento desigual a estrangeiro daquele que proclamaria em situação idêntica ocorrida com um nacional.

> Quanto à "reciprocidade revela-se sob dois aspectos: positivo e negativo. Positivamente ela é a medida através da qual se estimula a concessão de novas vantagens jurídicas. Sob o aspecto negativo, é considerada instrumento destinado a punir as violações do direito" (DONIZETTI, 2016, s/p).

Ora, não há devido processo legal, nem principiologia democrática que subsista quando a força estatal aplicável às pessoas seja revestida de prerrogativas distintas.

Entabulando tal premissa, o legislador brasileiro estabelece como requisito para a funcionabilidade da cooperação entre o modelo jurisdicional aplicado no Brasil, com outro modelo disposto em legislação alienígena, a respeitabilidade equânime no tratamento legal para com estrangeiros e nacionais.

1.3 Proteção à Publicidade Processual

Estabelecida no rol dos direitos e garantias individuas de nossa Constituição Federal, mais precisamente no inciso XXXIII de nossa Norma Ápice, a publicidade dos atos e da tramitação processual é fonte assecuratória do devido processo legal, porquanto representa o demonstrativo de total transparência das ações desempenhadas pelos atores do processo, máxime os que são vinculados ao Estado, a exemplo do Poder Judiciário e do Ministério Público, personificada em seus representantes.

A doutrina de Daniel Francisco Mitidiero (2005, s/p), se referindo ao princípio da publicidade dos atos, ainda na vigência do antigo Código de Processo Civil, mas cuja reflexão se aproveita devido a seu espeque constitucional nos ensina que "A publicidade é uma das características do devido processo legal brasileiro (arts. 5º, LIV, LX e 93, IX, CRFB), constituindo um dos pilares constitucionais de nosso formalismo processual".

Na mesma linha de raciocínio, Freitas e Gaio Júnior (2015, s/p) reafirmam: "Salvo as hipóteses que exigem sigilo em relação à demanda (v.g., art. 155 do CPC/1973; art. 189 do CPC/2015) bem como na legislação do Estado requerente da cooperação, a publicidade processual deve ser garantida".

Uma sintonia procedimental, no âmbito de uma possível cooperação internacional que reclamasse a atuação mútua entre países, dentre eles o Brasil, no qual não houvesse a respeitabilidade à publicidade dos atos judiciais, certamente faria com que incorresse, o procedimento, em nódoa impassível de aceitação, o que faria padecer de validade qualquer tratativa que contasse com tamanha obscuridade.

1.4 Autoridade central

No direito brasileiro, embora isso não esteja engessado, o órgão responsável por servir de autoridade central nas questões atinentes à cooperação internacional é o Ministério da Justiça, consoante se depreende da leitura do próprio art. 26, §4º do Caderno Instrumental Civil vigorante em nosso ordenamento jurídico.

É possível, por sua vez, que também se possa contar com a atuação de

outra instituição na condução responsorial dos atos que demandem cooperação internacional, especialmente em questões de ordem vinculadas a determinada pertinência temática.

Independentemente de quem se encontre na função de autoridade central para as hipóteses de cooperação internacional, o fato é que cabe à referida autoridade a intermediação entre os estados cooperantes, a fim de alcançar uma triagem sobre o que seria ou não possível ser praticado em respeito aos requisitos legais para a aplicação do instituto estudado, aqueles já discriminados na presente textualização.

Quando se faz necessária a intervenção direta do Poder Judiciário, a autoridade central se vale da atribuição da Advocacia-Geral da União, que suscita a atuação judiciária, em peticionamento por ela formulada.

> Pois bem, verificada a necessidade de participação do Poder Judiciário na providência solicitada por país estrangeiro, a autoridade central encaminhará o pedido à Advocacia-Geral da União, para que proceda com o requerimento em juízo (art. 33). (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019, s/p)

Naturalmente, isso é factível quando se esgota a atuação de um ente sem o caráter jurisdicional necessário para mediar a condução jurídico- processual, entre dois países, fazendo com que, essa inter-relação, cumpra com as disposições encampadas na parte introdutória de nosso Código de Processo Civil, atuando a Advocacia-Geral da União como propulsora da retirada da inercia jurisdicional, mediante o exercício do que poderíamos chamar de *direito de ação* que nesse caso seria muito mais um direito de petição, dada às circunstancias em que ocorreria.

1.5 Espontaneidade no tráfego de informações entre as nações cooperantes

Ainda que não haja uma expressiva abordagem pela literatura jurídica sobre a temática da espontaneidade no fluxo de informações, mister se faz aduzir que a semântica do texto legal nos reporta à clareza de que faz-se inaceitável que haja cooperação internacional sem que haja uma dinâmica na prestação mútua de informações para a melhor condução procedimental. Assim, conclui a doutrina de Flávia Ribeiro Hill e Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2008):

> Como a ONU congrega a quase totalidade dos Estados hoje reconhecidos como tais, a maioria da doutrina in-

> ternacionalista entende que suas normas têm aplicação a toda sociedade internacional —mais ampla que o espectro de 190 Estados-membros da organização —que inclui, obviamente, os Estados, e também outros sujeitos a quem são reconhecidos direitos e/ou deveres no Direito Internacional Público [...] (HILL, PINHO, 2017,s/p).

A massificação de tal entendimento se faz apresentável pelos autores, *retro* apontados.

> [...] como as organizações intergovernamentais, os beligerantes, os insurgentes, o indivíduo e entes sui generis, por circunstâncias históricas e peculiares, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a Soberana Ordem de Malta e a Santa Sé. Assim, percebemos que a cooperação internacional pauta a conduta e convivência na sociedade internacional. (HILL,PINHO, 2017, s/p)

A compreensão da doutrina pátria, justifica o raciocínio do legislador em uma ruptura das ideias de fronteiras e da disparidade de tratamentos entre nacionais e não-nacionais, que, além de dever ser evitada, precisa também ser alinhavada como um consectário do nosso modelo de organização jurídica.

Naquilo que ficar dificultoso, por questões de segurança interna ou por outras complexidades, fulmina a possibilidade da cooperação internacional, uma vez que a aplicação desse último requisito, restaria prejudicada, não impedindo, no entanto, que haja a manutenção de um diálogo no propósito de mitigar ou solucionar o eventual impeditivo.

2. MECANISMOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO

O Código de Processo Civil aponta como sendo passiveis da adoção da cooperação internacional capitulada em seu art. 26, as seguintes hipóteses: citação, intimação e notificação judicial e extrajudicial; colheita de provas e obtenção de informações; homologação e cumprimento de decisão; concessão de medida judicial de urgência; assistência jurídica internacional e qualquer outra medida judicial ou extrajudicial não proibida pela lei brasileira.

2.1 Auxílio direto

Trata-se das hipóteses em que os Estados, por suas próprias vias diplomáticas chegam a um consenso, dispensando a necessidade de que os atos de

cooperação ocorram pelo modelo da Carta Rogatória. Neste caso, haveria um canal aberto para a formação de um diálogo entre as autoridades, com a participação da autoridade central, que, conforme dito anteriormente, funcionaria como intermediadora das relações cooperativas no âmbito jurisdicional, quando, desnecessário for o juízo de delibação por juízo brasileiro, isto é, apenas para facilitar o trâmite, sem que exista a indigência de uma interferência probatória a ser conduzida por autoridade judiciária brasileira.

Imperativo se faz dizer que é quando da ocorrência do auxílio direto passivo, que ocorre a convocatória pela autoridade central da Advocacia Geral da União, para a tomada das medidas de impulsionamento processual. Tal pedido será feito à Justiça Federal da localidade onde deva ser cumprida a medida solicitada, quando esta possuir cunho jurisdicional, conforme a inteligência do art. 34 do *Codex* de Processo Civil.

Isso se faz representado nas disposições contidas no art. 11 do Decreto nº 6.747/2009, que promulga o Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá, celebrado em Brasília, em 27/01/1995), estabelecendo que a este caberá formular diretamente o pedido ao órgão jurisdicional:

> Recebido um pedido pela autoridade central brasileira de auxílio direto passivo (isto é, um pedido de auxílio direto em que o Brasil é o requerido, sendo ativo aquele em que o Brasil é o Estado requerente), a autoridade central o encaminhará à Advocacia-Geral da União, a quem incumbe formular ao Judiciário, o pedido destinado a obtenção da medida solicitada (art. 33). Caso seja autoridade central o Ministério Público. (BRASIL, 2016,p.35)

Para que haja a funcionalidade do auxílio direto, nos termos do art. 29 do Código de Processo Civil vigente, faz-se preciso que exista tratado ou acordo internacional, acerca das situações elencadas no art. 30 desse mesmo diploma.

A primeira das hipóteses trata da possibilidade de prestação de informações sobre o ordenamento jurídico, bem como sobre procedimentos, tanto administrativos, quanto jurisdicionais, que já tenham sido finalizados ou que estejam em plena tramitação.

Cuida também, que haja o auxílio direto para colheita de provas, em caso de não haver nenhum impeditivo da atuação de autoridade estrangeira, como, por exemplo, as hipóteses de competência internacional exclusiva da jurisdição brasileira.

O Código ainda deixa em norma aberta a possibilidade de utilização do auxílio direto, quando a medida judicial ou extrajudicial não contiver vedação pela legislação brasileira.

2.2 Carta Rogatória

Conforme disposição da nossa Constituição Federal, em seu art. 109, X, compete à Justiça Federal o processamento das Cartas Rogatórias.

No mesmo texto constitucional, mais precisamente no Art. 105, "*i*", na parte alusiva à competência do Superior Tribunal de Justiça, o constituinte nos reporta que cabe ao STJ proceder ao *exequatur,* que seria uma autorização para continuidade do trâmite, para que se dê cumprimento de cartas rogatórias por juízo federal.

Dispõe o Código de Processo Civil (art. 36) que o procedimento que suscite a utilização de Carta Rogatória, junto ao STJ, funcionará de forma contenciosa, assegurado o contraditório e o devido processo legal, sem, contudo, invadir o mérito do pronunciamento de autoridade estrangeira, com o propósito de que valide o ato em território brasileiro.

2.3 Homologação de decisão estrangeira

Previsto em procedimento específico no bojo do Código de Processo Civil, enfaticamente, a partir do art. 960 do referido estatuto, a homologação de sentença ou decisão proferidas por autoridade judiciária de outro país.

A competência para a homologação de decisão estrangeira no Brasil é do Superior Tribunal de Justiça, obedecendo às disposições previstas nos tratados em vigor e no Regimento do próprio STJ.

Para que haja a homologação de decisão proferida por autoridade estrangeira, faz-se exigível que tenha sido proferida por autoridade competente, não sendo considerada válida aquela que padece de proclamação por jurisdição competente.

3. DAS SOLUÇÕES EXTRAJURISDICIONAIS DE CONFLITOS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, que revoga, após um ano de *vacatio legis*, o Código de 1973, encerrando uma era retalhada do direito processual civil pátrio, o legislador enxergando a mudança de paradigmas, ainda que esta tenha ocorrido mais sutil do que se esperava que fosse, entendeu ser o momento de apresentar aos meios estatais, alternativas que buscassem e obtivessem o estímulo na consecução de medidas adequadas e eficazes para a solução de eventuais litígios, tanto na esfera judicial, quanto em cenários extrajudiciais.

Importa dizer, entretanto, que essa tendência não surge com o Código de Processo Civil de 2015, mas, certamente, ganha a força antes não encontrada no revogado diploma, asseverando-as como ferramentais importantes na busca de resoluções, ante as tantas problemáticas levadas a juízo no nosso modelo de ordenamento hodierno.

Surgem, a partir de então, as previsões expressas da lei, no sentido de fomentar o perfil colaborativo dos envolvidos na discussão de cunho processual, no afã de que sejam cooperadores do bem comum, qual seja, a solução consensual de quezílias, explicitando, assim, o Código de Processo Civil vigente, acerca do papel a ser desenvolvido pelos principais envolvidos na seara processual, concedendo-lhes poder suficiente para atuar de maneira enfática em uma busca criativa que encontre como vetor, a solução das eventuais problemáticas instaladas.

Ganham uma capitulação de maior importância no cenário processual pós Código de 2015, as medidas adequadas para solução de conflitos, como a conciliação, a mediação, a arbitragem, a autocomposição e há quem defenda, inclusive, o ingresso da autotutela como uma dessas medidas, a reboque da expressão textual da lei processual em vigor, evidenciando uma mais sensível explicitação das formas de solucionamento de litígios, como medidas assecuratórias da efetividade principiológica em seus conteúdos normativos.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Martins, dissertando sobre as soluções adequadas de conflitos dentro da percepção de Eduardo Talamini (2008), nos leciona:

> Não mais se discute que o ordenamento brasileiro reconhece as soluções extrajudiciais e autocompositivas como instrumentos de acesso à Justiça, para além das soluções meramente adjudicatórias ou heterônomas, mas talvez remanesça alguma discussão sobre o Direito pátrio permitir mais de um meio extrajudicial ou autocompositivo para a solução do conflito (MARTINS, 2019).

Utilizando-se da permissividade das relações de interação conceitual, que é importante faceta presente nas discussões de governança global, entendemos acerca da inconveniência da terminologia "soluções alternativas" para esses moldes de soluções conflituosas, entendendo, que a expressão "extrajurisdicionais"1 se aplique em tom mais palatável ao que se galga com a promoção de estratégias facilitadoras da cooperação entre os atores envolvidos na demanda, pelo que assim, externamos a predileção por essa última nominação.

[1] Vale salientar que o Conselho Nacional de Justiça, em suas resoluções sobre a temática de soluções de controvérsias, adota o termo "resolução adequada de disputas", conforme o Manual de Mediação, organizado pelo referido conselho, disponibilizado no link http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf

Com intuito de demonstrar que a terminologia em questão não se traduz como forma aproximada de um neologismo, é de bom alvitre mencionar que a expressão "extrajudiciais" é o que se usa com mais vigor na prática forense, atribuindo às hipóteses de soluções extrajurisdicionais de conflitos, um modelo alheio à figura do Estado como operador do ideário *judicandi*, ainda que se compreenda que em determinados momentos, sua atuação corrobora e valida a resolução estranha ao modelo imposto pelo modelo jurisdicional.

Referir-se a tais como medidas extrajurisdicionais, apenas chancela a predisposição do ordenamento em validar os referidos modelos, ainda que isso não signifique total desprendimento do interesse estatal na obtenção de um resultado vantajoso para os potenciais demandantes, atuando, inclusive, como homologador dos discutidos interesses, com a ressalva excepcional em caso de Arbitragem, na qual a homologação inocorre.

Não por qualquer razão, o legislador, na redação do Código de Processo Civil vigorante, a Lei nº13.105/2015, vigente desde março de 2016, dispende parte de suas primeiras linhas, justificando por força de normas-princípios, a necessidade de que tal principiologia seja cumprida, com o menor desgaste social possível, estimulando não só mais a instrumentalidade das formas, mas objetivando também o alcance das medidas por força de regras previamente desenhadas, fulcradas no modelo cooperativo de resolutividade, em que se valoriza o mérito, sem fazer com que seja desprezada a forma pela qual se chega aos resultados ansiados na busca por direitos consagrados no ordenamento jurídico em seu contexto atual.

3.1 Autocomposição

A incitação redacional prevista no atual Código de Processo Civil, emerge a necessidade de que os atores, ocupantes da base piramidal, simbologia da relação jurídico-processual adotada pela sistemática processual brasileira, se encontrem em viabilidade permanente de diálogo, no afã de que uma possível quezília deixe de ser operacionalizada pelo alcance dos resultados, suscitando as vias da composição *interpartes* como a essencial adequação aos interesses dos conflitantes, dispensando, inclusive, a figura de terceiro intermediário, conquanto, os potenciais litigantes atuam como verdadeiros negociantes de suas expectativas jurídicas, solvendo seus problemas entre si, e evitando a utilização da máquina judiciária, que apenas acompanha, sem que tal atuação seja sequer exigível, revestindo de legitimidade as medidas alcançadas pelos verdadeiros interessados, qual seja, a de alcançar pelos seus próprios esforços, os resultados satisfatórios a ambos.

Por meio dessa política pública judiciária, que proporcio-

> na aos jurisdicionados uma solução mais adequada dos conflitos, o Judiciário Nacional estará adotando um importante filtro da litigiosidade, que ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o acesso à ordem jurídica justa [...]. (WATANABE, 2013, s/p).

Absolutamente possível de ser praticada no âmbito da cooperação internacional, na autocomposição, os próprios envolvidos na eventual disputa jurídica, como detentores das plausibilidades de direitos, sem que haja a intervenção de terceiros mediadores, chegam a um resultado satisfatório às suas pretensões e fazem da urbanidade e harmonia do diálogo, uma ferramenta mui potente para a obtenção do êxito em suas problemáticas, evitando todo o potencial desgaste que exsurgiria dentro de um processo nos moldes tradicionais, presidido pela figura já mencionada do Estado-Juiz.

3.2 Autotutela

Possivelmente, seja a autotutela, uma das medidas mais problemáticas daquelas que se enquadrariam nas chamadas soluções extrajurisdicionais de conflitos, encontrando, por sua essência, resistência para corroboração frente aos ditames previstos no direito processual civil brasileiro, como medida adequada para a solução de imbróglios.

Isto porque na forma como se evidencia a autotutela, uma das partes, usando de subterfúgios desvantajosos exercerá sobre a outra, dotada de menor suficiência, força impositiva, fazendo com que sua vontade impere sobre a do conflitante.

> No entanto, com o surgimento do Estado Democrático de Direito, é possível constatar que esta regra deu espaço ao cometimento de ilícitos. Sendo hoje banida do ordenamento jurídico, tipificada como o ilícito penal "Exercício arbitrário das próprias razões". No entanto, é excepcionalmente permitida. (SANTOS, 2019,internet)

Fato é, que, mesmo não parecendo se enquadrar como hipótese de solução extrajurisdicional de conflito aceitável, a autotutela justifica a nomenclatura de solução alternativa, posto que, seu modelo pouco harmônico de resolver pendências entre as partes, convenciona, todavia, o alcance no que diz respeito ao resultado exitoso, ainda que isso ocorre em favor de um, asseverando o prejuízo do outro, dada a desigualdade do método.

O modo alternativo, ora em debate, mesmo não sendo condizente com a ideia de justeza que se propõe a buscar dentro da dinâmica do processo civil

pátrio, notadamente se encaixa como forma de solução de controvérsia, ainda que sua característica imperiosa o faça despido da razoabilidade necessária para arrimar a proposta de cooperação idealizada pelo nosso vigente *codex,* justificando, em nosso modesto entendimento a antipatia demonstrada pelo direito processual civil à sua prática.

3.3 Mediação

Tão logo o Código de Processo Civil fora publicado, ainda no período de *vacatio legis*, que no caso do vigente CPC foi de um ano, apressou-se o legislador em dar vida à lei 13.140 de 26 de junho de 2015, uma vez que o Código *retro* mencionado, apenas fez questão de tratar sobre os sujeitos partícipes da condução de mediações e conciliações, nos termos da dogmática jurisdicional, com o acompanhamento legalizado das cortes judiciais brasileiros, com supedâneo, ressalte-se, no Art. 165 e ss. do citado caderno instrumental civil.

> A resolução colaborativa de conflitos ou *collaborative law* funciona com o que se convencionou chamar de *four-way settlement meetings*, contando com a presença de advogados e mandantes de parte a parte. Os advogados comprometem-se, caso se verifique o fracasso do procedimento, a renunciar ao mandato e não representar as partes judicialmente." (CABRAL,; CUNHA, 2016, s/p).

Separar a mediação, como forma privada de solução de conflitos, retirando-a do cotejo que enaltece a posição jurisdicional imposta pelo modelo jurídico estatal, se fazia necessário, e com o advento da Lei nº13.140/2015, passou-se a discutir de maneira mais abrangente a mediação no modelo que, na atual conjuntura legislativa, consagra o referido método de composição *interpartes* e respalda sua eficácia.

Essa previsibilidade legal para uma mediação mais profissional trouxe à baila, a possibilidade de que ela seja fomentada nas hipóteses em que se reclamam a cooperação internacional, com o fito de se chegar a uma resolução célere e eficaz da lide, quando este for o caso.

Embora haja a previsão de que a mediação também seja patrocinada pelos tribunais, conceder às partes em conflito, o direito de serem mediadas por pessoas de sua escolha é ganho inquestionável para o fomento dessa que é a mais abrangente das soluções extrajurisdicionais de conflitos, máxime no modelo imposto pelos arts. 9º e 10 da lei reguladora da mediação frente ao direito brasileiro, referenciada alhures.

As críticas ao modelo legislativo em discussão dar-se-iam muito mais

no sentido entregue pela norma em vigor que traz notória burocratização da prática mediativa desenvolvida antes mesmo da vigência do código de 2015, e obviamente, antes mesmo da própria Lei nº13.140/2015.

3.4 Arbitragem

Regida pela Lei nº9.307 de 23 de setembro de 1996, a arbitragem, instituição de jurisdição privada antes em rota de colisão com as orientações impostas pelo Código de Processo Civil de 1973, ganha corpo e reajusta sua importância, no instante em que o novel código entra em vigor, recebendo a chancela legislativa para seu fomento, sem, contudo haver, um refazimento do instituto, tendo o CPC vigente se limitado a dizer acerca de sua receptividade e aceitabilidade nos termos da lei, referindo-se à já mencionada Lei da Arbitragem (Lei nº9.307/96).

O legislador processualista faz questão de enfatizar a inaplicabilidade da arbitragem em cenário concomitante ao da tramitação de discussão no âmbito estatal, em que se discuta a possível solução de demanda, fulcrada em causa de pedir e pedidos similares.

O art. 337 do Código de Processo Civil em vigência, responsável pelo elenco das questões processuais a serem suscitadas em sede de defesa do réu, estabelece como uma das plausibilidades de arguição pelo defendente, acerca da existência prévia de um pacto arbitral, que reclama a não atuação do juízo estatal, quando da ocorrência da aludida convenção *interpartes*, isto é, a existência anterior de uma cláusula arbitra, inibiria a atuação do Estado-Juiz, que por sua vez, não reconhece a existência da referida cláusula, a não ser que haja o questionamento, pelo contestante da possível existência de um compromisso arbitral.

Verificamos a presença de aspectos de governança global, nos artigos permissivos aos participantes do processo, a fim de que realizem negócio jurídico processual.

Não obstante, sejam as ferramentas de aprimoramento da solução dos litígios, aquelas que mais são badaladas, quando se discute a aplicabilidade do modelo de governança global, em âmbito processual, há de se convir, que não são elas as únicas a gozarem dos benefícios oriundos do cumprimento das fórmulas contidas na governança e seus desdobramentos.

Importa que digamos, que no que concerne à atuação da arbitragem junto às hipóteses de cooperação internacional, não entendemos por sua possibilidade, porquanto, a atuação do modelo jurisdicional estatal, previsto em nosso Código de Processo Civil, maias precisamente em seu art. 16, inibe a

possibilidade concomitante de realização do procedimento arbitral.

Contudo, não enxergamos óbices em cooperação internacional, no âmbito da Arbitragem Internacional, que fugiria, por obviedade do alcance da Lei 9.307/96 e encontraria respaldo em tratados internacionais e outras formas de pactuação internacional.

4. A GOVERNANÇA GLOBAL E A PROCESSUALÍSTICA CÍVEL BRASILEIRA

O conceito de governança global, idealizado como instrumento voltado à solução de problemas comuns aos envolvidos, cuja participação não se verifica de forma exclusiva, permitindo assim a participação de outros atores diversos daqueles que usualmente exerceriam algum tipo de função na condução instrumental, baseando-se no consenso ao invés do imperativo da coercibilidade, sem contudo, deixar de revestir-se com a natureza institucional, preconizada em formas e regramentos previamente estabelecidos para fortalecer seu funcionamento, respalda, sobremaneira a realização de discussões entre atores processuais com o propósito de justificar um procedimento muito mais negocial, entregue à vontade dos envolvidos e que ganha como merecida comenda, a chancela do poder judiciário como condutor, homologador ou solucionador dos interesses das partes, neste último caso atuando em substituição de suas vontades.

Com a formação do aludido conceito, alcançamos a percepção de eficácia dessa ferramenta na busca pela abertura de diálogos que vão culminar com a facilitação no deslindar do procedimento, tendo como principal buscativa a solução de eventual imbróglio.

As normas de caráter processual existentes no Brasil, durante vários anos, se debruçaram sobre a ideia de um Estado-Juiz, dono da única verdade resolutiva, dotado das principais e intransferíveis características jurisdicionais, peculiar ao pensamento do modelo romano-germânico que ditou por sequenciados séculos a dogmática legislativa das regras presentes no direito brasileiro.

Com isso, não causava espanto algum, em se enxergar, por exemplo no Código de Processo Civil de 1973, uma veia totalmente voltada para o legalismo encontrado nas informações de jurisdição, obedecendo a um regime com ideias calcadas no legalismo suscitado *supra*, no qual, o Estado-Juiz, se revestiria de autoridade incomparável e com isso não se vislumbraria a participação de outros personagens que quiçá buscariam, muito menos sairiam exitosos na solução de potenciais conflitos.

A *contrariu senso* do pensado pela legislação anterior ao diploma processual vigente, Alexandre Câmara (2019) nos rememora em sua obra, o

pensamento de Mauro Capeletti, que ainda na vigência do revogado Código de Processo Civil, já encampava uma corrente tendenciosa a um raciocínio que enxergava o direito processual caminhando de maneira muito próxima ao direito internacional, naquilo que o respeitado doutrinador denominava de dimensão transnacional do processo civil.

Não obstante tivéssemos obstáculos de cunho dogmático, a doutrina já desenhava um modelo contemporâneo permissivo a uma discussão amplificada sobre o direito processual e o direito internacional.

5. O NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

O negócio jurídico processual, previsto no art. 190 do Código de Processo Civil, prevê a possibilidade de que os atores processuais dialoguem sobre a necessidade e, obviamente, a desnecessidade de realização ou de cumprimento a rigor de alguns dos atos processuais predispostos na lei adjetiva.

Com essa modalidade de contratualização processual, as partes podem deliberar, em total harmonia com o magistrado, responsável pelo desempenho das medidas judicantes no processo, a plausibilidade de que atos, entendidos pelos envolvidos como ignoráveis possam receber tratamento minorado em relação aos dotados de maior relevo para o deslinde processual.

Embasados no mencionado modelo procedimental, as partes envolvidas poderiam, previamente, ou concomitantemente ao andamento processual, aprofundar o diálogo na busca de cumprimento do esperado por elas mesmas, especialmente na parte meritória, que passa a ser priorizada em detrimento das meras questões formais, que não teriam condições, de per si, encamparem o viés resolutivo almejado pelo processo e por seus partícipes.

> Dito isso, garantir o acesso à justiça aos jurisdicionados envolvidos em litígios transnacionais significa lhes oferecer instrumentos processuais aptos a solucioná-los adequadamente, com celeridade e a custos razoáveis, sob pena de haver quebra de isonomia. Ao jurisdicionado envolvido em litígios transnacionais não podem ser colocados obstáculos ilegítimos, que inviabilizem, na prática, a sua solução. (HILL; PINHO, 2017, s/p)

Conseguimos visualizar, indiscutivelmente, características típicas de governança, porquanto, se desdobra, o negócio jurídico processual, como instrumento processual voltado à busca da solução de problemas comuns às partes envolvidas no litígio, bem como permite a participação de outros atores para auxiliar na condução do feito, interagindo no propósito de encontrar a mu-

tualidade necessária para que se chegue à resolução de divergências, sem abrir mão do caráter institucional, necessário para a aplicabilidade do modelo jurisdicional vigente no ordenamento jurídico pátrio, em especial, nas disposições previstas no art. 16 do Código de Processo Civil em vigência.

A compreensão extraída do pensamento de Alcindo Gonçalves (2011) acerca do que se entende por governança global, nos revela uma proximidade com a dinâmica do negócio jurídico processual:

> A materialização da governança global passa normalmente pela articulação explícita de pactos e contratos em diferentes áreas, que precisam ser coordenados e codificados em instrumentos comuns, como convenções e tratados. (GONÇALVES,2011,s/p)

No que concerne à aplicação das formas processuais em um ambiente global, nunca é tardio para comentar, que o próprio Código de Processo Civil, entre os artigos 21 e 24, predispõe acerca das hipóteses de competência internacional, que podem permitir o alcance da aplicação do negócio jurídico processual nas situações previstas na mencionada norma, ampliando assim o alcance dos aspectos de governança e denotando, portanto, o seu viés global, também em âmbito processual.

Acerca dessa afirmação, importa replicar no presente texto, que o Código de Processo Civil em vigência, estabelece em 09 (nove) hipóteses, as situações de competência internacional, tanto no âmbito das hipóteses concorrentes, quanto no que concerne às hipóteses exclusivas, sendo essas últimas, aplicáveis, unicamente, no território brasileiro, consoante a nossa organização jurisdicional.

Mister se faz ressaltar que em ambos os modelos, a saber, nas hipóteses concorrentes e também, nas exclusivas, faz-se plenamente possível que as partes dialoguem, no propósito de que cheguem a um resultado útil, no que atine ao bem da vida, objeto da discussão, por força das soluções extrajurisdicionais de conflitos, exaustivamente abordadas no presente escrito.

Há também a plausibilidade notória de que existe espaço para que as partes litigantes em uma demanda entendam, cheguem a um comum acordo, quanto ao modelo procedimental, adequando-o às suas maneiras, e encontrando a melhor forma processual de conduzir o trâmite, no mais atual e proeminente alcance do que se entende por negócio jurídico processual.

Indiscutivelmente, encontramos as facetas da governança dentro da perspectiva do negócio jurídico processual que, aliado às questões de cunho internacional, já debatidas alhures, máxime na parte alusiva à cooperação internacional, sem esquecer, contudo, das mencionadas situações que demandam, a competência internacional, e que induzem esse raciocínio de processo e gover-

nança para o âmbito internacional, diga-se de passagem, com muita clareza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordar conceitos e características de governança global e aplica-los dentro das premissas do direito processual, mais precisamente no que tange à soluções extrajurisdicionais de conflitos e ao negócio jurídico processual, deixa de ser um capricho da pesquisa e passa a ser um dever responsivo de uma pesquisa que tem como condão de sua existência a aproximação de um diálogo entre o direito local e as temáticas processuais no âmbito internacional.

Há toda uma tendência voltada à discussão mais aprofundada do direito processual civil, adentrando em outras temáticas, no mais real sentido da ideia jurisdicional de "dizer o direito", porém, não um direito fechado e separado do mundo exterior por muros e cercas, mas um direito que não se oculta e que se permite a colaborar e receber colaboração, tanto na geografia jurisdicional local, como no eixo internacional.

As disposições lúcidas e motivadas que, encontram substrato na legislação interna, nos tratados internacionais, doutrina e em outras fontes do direito tornam passíveis de concretização, o argumento de que o direito processual civil, que se renova com a entrada em vigor do Código Civil vigente (Lei nº 13.105/2015), traz em seu escopo, nítidos aspectos de governança e isso se traduz na permissividade do ideário do texto legal em engendrar, além das já conhecidas situações de competência internacional, também, hipóteses de cooperação internacional e fazer de tais, um plano de total possibilidade da utilização de conceitos que visam à harmonia no campo do direito processual, galgando uma pacificação de ideias que levará a consensualização no que corresponde aos direitos suscitados pela ação, bem como na possibilidade de que tal consenso seja alcançado no campo procedimental.

Para que isso seja possível, de forma clara e evidente, a textualização, objeto da presente pesquisa problematizada, encontra nas soluções extrajurisdicionais de conflitos e no negócio jurídico processual, um terreno pronto para a aplicação prática de elementos de cooperação internacional, que irão desaguar no bojo do processo, revestidos de manifestas pontuações que se agregam aos ditames regulamentares que estabelecem o conceito e as características de governança global.

Apontando cada uma das sugestões de soluções adequadas de conflitos e contextualizando-as com a plausibilidade de que exista entre os atores componentes do processo, um ajuste capaz de propiciar um concerto processual, com técnicas que eliminariam o status de passividade comum às partes, tornando-as, peças determinantes para o bom funcionamento do processo, sem

qualquer óbice de suas implicações nas situações de cooperação internacional.

Portanto, enxerga-se com muita nitidez a possibilidade de que os institutos aqui sugeridos na pesquisa, a saber, as soluções extrajurisdicionais de conflitos, o negócio jurídico processual, a cooperação internacional e a governança global, possam coexistir em ambiente procedimental, ditando uma perspectiva de ordem processual inovadora e cada vez menos separada da realidade globalista.

REFERÊNCIAS

ABELHA, M.. *Manual de direito processual civil*. 6.ed.; São Paulo: Forense, 2016.

ALVIM, E. A.; FERREIRA, E. A. F.; GRANADO, D. W.. *Direito processual civil*. 6.ed.; São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.105/2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. *Temas de cooperação internacional*. 2. ed., Brasília: 2016, p.35.

CABRAL, A. do P.; CUNHA, L. C. da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): mediação sem mediador. *Revista de Processo*. Vol. 259, set. 2016.

CÂMARA, A. F.s. *O novo processo civil brasileiro*. 5.ed.; São Paulo: Atlas, 2019.

DONIZETTI, E.. *Cooperação internacional*. Jusbrasil, 2016. Disponível em: http://portalied.jusbrasil.com.br/artigos/323440944/cooperacao-internacional. Acesso em: 08 ago.2016.

FREITAS, E. G.; GAIO JÚNIOR, A. P.. Os limites da jurisdição nacional e a cooperação internacional no plano do novo Código de Processo Civil brasileiro. *Revista do Processo*, 2015. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.243.22.PDF. Acesso em 25 mai 2020.

GONÇALVES, A.. Regimes internacionais como ações de governança global. *Meridiano 47* vol. 12, n. 125, mai.-jun. 2011 [p. 40 a 45]. Disponível em https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4296/3926. Acesso em 10 mai.2020

HILL, F. R.; PINHO, H. D. B. de. A nova fronteira do acesso à justiça: a jurisdição transnacional e os instrumentos de cooperação internacional no CPC/2015. *Revista Eletrônica de Direito Processual* – REDP. Rio de Janeiro. Ano 11. Vol. 18. N. 2. Maio a Agosto de 2017.

MARTINS, H.. *Pensar sobre os métodos consensuais de solução de conflitos*. 2019.Disponível em https://www.conjur.com.br/2019-jun-24/direito-civil-atual-pensar-metodos-consensuais-solucao-conflitos#sdfootnote7sym. Acesso em 26 mai.2020.

MITIDIERO, D. F.. *Comentários ao código de processo civil*: tomo II - arts. 154 a 269. São Paulo: Memória Jurídica, 2005.

PINHO, H. D. B. de. *Manual de direito processual civil contemporâneo*. 2. ed.; São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTOS, C.**.** Entenda as formas alternativas de solução de conflitos. *Notícias CERS*, 18/7/2019. Disponível em https://noticias.cers.com.br/noticia/entenda-as-formas-alternativas-de-solucao-de-conflitos/. Acesso em: 25 mai 2020

TALAMINI, E.. Suspensão do processo judicial para realização de mediação. *Revista de Processo*, v. 277, ano 43, p. 565-584, São Paulo: RT, mar. 2018, p. 566.

WATANABE, K.. *Política pública do poder judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf. Acesso em: 26 mai.2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Justiça. Cartilha - *Cooperação jurídica internacional em matéria civi***l**. Disponível em https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/arquivos/cartilha-civil-09-10-14-2.pdf. Acesso em 27 mai 2020.

PEREIRA, M. V. T.. *Da admissão da litispendência internacional no conflito de jurisdições*. Volume II. Rio de Janeiro: 2008. p. 511. (Tese) Direito Internacional. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

RIBEIRO, M.. *Processo civil*. 2.ed.; São Paulo: Método, 2019.

SÁ, R. M. de. *Manual de direito processual civil*. 4.ed.; São Paulo: Saraiva, 2019.

Parte 2

TEMAS INTERNACIONAIS

BREXIT: QUEBRA DA GOVERNANÇA NA UNIÃO EUROPEIA?

Isabella Alvares Fernandes

INTRODUÇÃO

O intuito agregador de uma comunidade fundada em uma espécie de civilização comum permeia a história do continente europeu. A força motriz que levou a união concreta, entretanto, só aparece depois da Segunda Grande Guerra Mundial, quando esforços conjuntos eram sinônimo de superação e reconstrução, e a ideia de ajuda mútua era mais importante do que a soberania individual dos Estados.

Através de um processo longo e árduo, amparado na utilização de conceitos inovadores trazidos pela noção da chamada governança global, foi possível estruturar dinâmica inédita e que serviu de base para modelos posteriormente desenvolvidos.

A ideia de governança global, reflexo de um processo de globalização massificado, se identifica no contexto da União Europeia (UE) pela mudança de perspectiva, de caráter unidimensional para multidimensional, onde, ainda que não ignorada e desvalorizada, a soberania dos Estados cede lugar para uma ação conjunta e cooperativa.

Começando como uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), passando por Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA), tornou-se possível vislumbrar os primeiros passos que a governança global dava, ainda que em campos específicos. A criação de um Mercado Comum Europeu, por meio do Tratado de Bruxelas, em 1965 demonstrou a evolução da integração dos blocos econômicos existentes, representando uma de suas fases. Finalmente, em 1993, o Tratado de Maastricht inaugura *de facto* a União Europeia como instituição hoje conhecida, sendo este definido como um dos mais importantes instrumentos das reformas dos Tratados fundadores da União Europeia. Mas foi o Tratado de Lisboa, de 2007, que concluiu o longo processo de colocação em prática de uma demonstração cabal da governança global.

Ocorre que, mesmo que aparentemente materializado este idealístico alicerce multidimensional de cooperação, o evento denominado de Brexit chacoalhou convicções anteriormente certeiras acerca da União Europeia.

O Reino Unido, portanto, tornou-se o primeiro país a regurgitar as

tendências globais seguidas e fincar dedos em sua soberania como Estado, noção esta que, embora fundamental, torna-se um pouco obsoleta com o decorrer do tempo.

O cerne e consequente problema da questão qualifica-se pelo precedente imposto pelo Brexit, que destaca o fenômeno atual do nacionalismo e se materializa neste e em outros movimentos. Tal ocorrência coloca a prova, inclusive, os preceitos da governança global, essenciais para o estabelecimento da União Europeia.

Dentre os cenários observados, o que se vislumbra é um largo crescimento e espalhamento dos ideais nacionalistas, figurando movimentos semelhantes aos que levaram ao BREXIT em países como França e Holanda. Os movimentos nacionalistas crescem, mas a relevância da governança global ainda é inequívoca no contexto europeu e continua a impulsar a União Europeia como modelo eficiente e proeminente de ações coletivas entre atores internacionais.

O objetivo central, dessa forma, é primeiramente analisar a evolução do conceito de soberania estatal frente à globalização, atrelado ainda ao surgimento da União Europeia como organização supranacional eficaz e abrangente. Consequentemente, a crise da UE será abordada, utilizando-se do Brexit como exemplo principal de abalo das estruturas consolidadas. Todo este aparato mencionado servirá para estabelecer a relação intrínseca entre a governança global e o fenômeno do nacionalismo que se materializou de forma tão latente no Brexit e, de certo modo, foi decisivo para o regresso observado factualmente, tendo em vista que a saída do Reino Unido faz com que haja um retrocesso materializado numa era de cooperação internacional vital.

1. SOBERANIA ESTATAL E O SURGIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

2.1 A evolução da soberania e seu processo de formação

O conceito contemporâneo de soberania estatal advém de uma construção histórica, permeada pela desvinculação do Estado arcaico presente na Europa da Idade Média e momentaneamente no Estado moderno europeu, tendo sido rompido com o advento de ideais revolucionários tais quais o da Revolução Francesa, marco para a redefinição conceitual do instituto.

De modo inicial, depreende-se do conceito de soberania "uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder"(MALUF,2013,p.41). Ou seja, tem-se uma força que emana do poder estatal superior, imperativa, impassível e que não sofre limitações de demais órgãos ou organizações.

Neste viés, a ideia de soberana é um dos pilares que estruturaram o Estado Moderno como atualmente vislumbrado:

> [...] O conceito de soberania é uma das bases da ideia de Estado Moderno, tendo sido de excepcional importância para que este se definisse, exercendo grande influência prática nos últimos séculos, sendo ainda uma característica fundamental do Estado. (DALLARI,2011, p.80)

Para a construção desta concepção inicial, entretanto, a soberania foi definida e redefinida centenas de vezes nos últimos séculos, quiçá milênios, pois já era discutida na Grécia Antiga. "No Estado grego antigo, como se nota na obra de Aristóteles, falava-se em *autarquia*, significando um poder moral e econômico, de auto suficiência do Estado"(MALUF,2013,p.44).

Além disso, é dado que este entendimento inicial firmado por Aristóteles está firmemente atrelado às cidades-Estado gregas.

> Em ARISTÓTELES, no Livro I de "A Política", apontam-se as peculiaridades da Cidade, sobretudo aquelas que a diferenciam da sociedade familiar, afirmando-se então a ideia de superioridade da cidade-Estado, por ser dotada de *autarquia*. Esta expressão, entretanto, não indicia supremacia de poder, significando que ela era autossuficiente, capaz de suprir às próprias necessidades. (DALLARI,2011,p.82)

A noção grega de soberania deu o pontapé inicial para o desenvolvimento do conceito. É argucioso perceber que essa ideia de autossuficiência do Estado ainda se encontra aparente na sociedade contemporânea, onde a soberania é particular de cada ente estatal, atrelada a sua autogerência, autorregência, autocontrole e, além de tudo, autossuficiente.

Com o derradeiro passar histórico, a essência da soberania foi moldada às mãos do poder vigente. Suas mutações variavam com certa sutileza, mas sempre delimitada na noção de *poder-maior*, por assim dizer. A abstração de um controle específico, relativo à figura central de poderio, permaneceu:

> Historicamente, é bastante variável a formulação do conceito de soberania, no tempo e no espaço. [...] Já entre os romanos, o poder de *imperium* era um poder político, transcendente que se refletia na majestade imperial incontrastável. Nas monarquias medievais era o poder de suserania de fundamento carismático e intocável. No absolutismo monárquico, que teve o seu *clímax* em Luiz XIV, a soberania passou a ser o poder pessoal exclusivo dos monarcas, sob a crença generalizada da origem divina

> do poder de Estado. Finalmente, no Estado moderno, a partir da Revolução Francesa, firmou-se o conceito de poder político e jurídico, emanado da vontade geral da nação. (MALUF,2013,p.44)

Da eclosão e ápice do império romano, a caracterização do que seria a soberania passa a estar interligada justamente com essa figura central de poder, o denominado *imperador*, que era a representação da vontade geral. "Denominava-se o poder de soberania, entre os romanos, *suprema potestas*. Era o poder supremo do Estado na ordem política e administrativa. Posteriormente, passaram a denominá-lo poder de *imperium*, com amplitude internacional"(MALUF,2013,p.44).

Já na Idade Média, o sistema feudal, sem o estabelecimento de uma organização estatal concreta, centralizava o poder soberano nas mãos dos senhores feudais, que, por mais que submetidos ao rei, controlavam seus territórios e eram suseranos de muitos vassalos. Detinham autonomia para gerir suas terras e àqueles a eles submetidos.

> No final da Idade Média os monarcas já têm supremacia, ninguém lhes disputa o poder, sua vontade não sofre qualquer limitação, tornando-se patente o atributo que os teóricos logo iriam perceber, a *soberania*, que no século XVI aparece como um conceito plenamente amadurecido, recebendo um tratamento teórico sistemático e praticamente completo. (DALLARI,2011,P.83)

As monarquias medievais começaram então a consolidar a centralização da soberania na figura do monarca, apoiadas pela noção de direito divino e reforçadas pela Igreja Católica. "Eram os monarcas acreditados como representantes de Deus na ordem temporal, e na sua pessoa se concentravam todos os poderes"(MALUF,2013,p.45)

O esgotamento do feudalismo, marcado pela servidão e por feudos geridos rigorosamente, elevou ao máximo a figura do monarca como fonte do poder, instalando uma nova concepção de Estado.

> A origem histórica da soberania remonta à Idade Média. Nesse período, os reis procuravam centralizar o poder, que inicialmente estava pulverizado entre os senhores feudais. O Estado surgiu graças à desagregação e ao colapso do regime feudal, em um processo no qual o rei foi bem-sucedido em submeter todos os senhores à sua autoridade incontestável e, graças a isso, monopolizar a soberania para seu proveito exclusivo. (MATIAS, 2015,s/p)

Com o desenvolvimento do absolutismo na Europa, a soberania

centralizou-se com afinco na figura do monarca, que ocupava o espaço conveniente por aparente predileção divina, onde a vontade teocêntrica almejava vê-lo no poder e controlar os demais súditos, numa relação intocável e inabalável.

O representante mais marcante desta época em que soberania era sinônimo de monarquia foi Luís XIV, *le Roi-Soleil*, responsável pela construção de Versalhes e conhecido pelo reinado mais longo da França. Embebido na noção de ser o centro do poder, onde, como já dito, soberania e monarquia não se distinguiam conceitualmente, proferiu as seguintes palavras: "*L'État c'est moi*" (em tradução literal, *O Estado sou eu*), onde buscava reafirmar-se como figura central de poderio. O rei era o Estado, as leis e, consequentemente, a própria soberania. De fato, tal concepção é extraída da frase completa proferida pelo Rei Sol, em que diz "*Je suis la Loi, Je suis l'État; l'État c'est moi*".

> Firmou-se esta doutrina da soberania do rei nas monarquias medievais, consolidando-se nas monarquias absolutistas e alcançando a sua culminância a doutrina de Maquiavel. Os monarcas da França, apoiados na doutrinação de Richelieu, Fénelon, Bossuet e outros, levaram o absolutismo às suas últimas consequências, identificando na pessoa sagrada do rei o próprio Estado, a soberania e a lei. Reunia-se na pessoa do rei o conceito de *senhoriagem*, trazido do mundo feudal, que se desmoronava, e a ideia de *imperium*, exumada das ruínas do cesarismo romano que ressurgia, exuberante, na onipotência das monarquias absolutistas. (MALUF,2013,p.45)

Existia, assim, um direito divino de ocupar um lugar na monarquia. Reis e rainhas eram os representantes de Deus no contexto do poder, designados para tanto baseados na vontade divina aparente.

> As monarquias de direito divino baseavam-se na ideia de que Deus havia designado e predestinado uma família para exercer o poder soberano, hereditariamente e em seu nome. Assim, os únicos limites a que o poder do monarca tinha de obedecer eram aqueles estabelecidos pelas leis divinas, de modo que, nas palavras de Carré de Malberg, "humanamente falando, o monarca era isento de toda responsabilidade para com o seu povo". O resultado é que o poder real torna-se ilimitado, e a soberania passa a refletir tal ideia de que o monarca detém um poder absoluto e pode fazer o que bem entende.(MATIAS,2015,s/p)

Rompendo com o ideal monarquista absolutista, centralizador da concepção de soberania, insurgem ideais filosóficos e políticos, advindos de

movimentos liberais, que clamam por drástica mudança. A centralização do poder na figura do rei já não mais bastava. Sentado no trono encontrava-se Luís XVI, descendente do Rei Sol, figura aparentemente mais frágil e inapta ao poder, destoando de seu ascendente, que fizera da França seu grande palco.

A França do século XVIII passava por um dos seus piores momentos, onde fome, doenças e a miséria marcavam os *quartiers* de Paris. Os excessos lascivos de Versalhes, de uma nobreza idílica em seu pedestal, contrastavam enormemente com a visão que se tinha do resto do país. Deste contexto, surge como força motriz uma redefinida concepção necessária de soberania, já que a arcaica figura do monarca não mais surtia efeito para apaziguar a nação. "A Coroa não pertence ao Rei; o Rei é que pertence à Coroa. Este é um princípio, uma tradição, de que o Rei é depositário, e não proprietário"(MALUF,2013,p.46).

Tendo inspirado, então, a Revolução Francesa, cujo lema deixava bem claro o rompante pretendido (*liberté, egalité, fraternité*), a soberania passa a receber um enfoque atrelado a ideia de nação, de enfatização do povo.

> Esta teoria é radicalmente nacionalista: a soberania é originária da nação, no sentido estrito de população nacional (ou povo nacional), não do povo em sentido amplo. Exercem os direitos da soberania apenas os nacionais ou nacionalizados, no gozo dos direitos de cidadania, na forma da lei. (MALUF,2013, p.47)

Com o êxito obtido na Revolução Francesa, tendo ainda Rousseau como partidário desta nova visão soberana, estava estabelecida a ruptura de centralização da soberania na figura de um homem, referindo-se aqui ao monarca. Inclusive, com a publicação de "O Contrato Social", há nova perspectiva, "(...) transferindo sua titularidade da pessoa do governante para o povo"(DALLARI,2011,p.84). A enfatização passa a ser, portanto, na figura do Estado-nação como um todo, não subordinado ao homem, e sim subordinando os demais à sua estrutura orgânica.

A Revolução Francesa marca a mudança exponencial da vertente conceitual anteriormente vislumbrada para a soberania.

> No combate da burguesia contra a monarquia absolutista, que teve seu ponto alto na Revolução Francesa, a ideia da soberania popular iria exercer grande influência, caminhando no sentido de soberania nacional, concebendo-se a nação como o próprio povo numa ordem. No começo do século XIX ganha corpo a noção de soberania como expressão de poder político, sobretudo porque interessava às grandes potências, empenhadas em conquistas

> territoriais, sustentar sua imunidade a qualquer limitação jurídica. (DALLARI,2011,p.85)

Tendo em vista o rompante idealizado, tem-se um novo atributo dado à soberania, sopesando que "(...) passa a ser considerada atributo da 'coletividade unificada'"(MATIAS,2015,s/p). A Revolução Francesa, pois, transforma a visão conceitual da época, na qual o indivíduo era mero acessório no jogo de poder conduzido pelo monarca. Atribui-se a ele, então, a qualidade de cidadão (MATIAS, 2015).

Conduzido por predecessores como Rousseau, anteriormente mencionado, e Locke, os questionamentos levantados acerca do poder exercido pelo monarca levaram a um rampante idealístico-moral que pintou com cores vivas o novo cenário mundial, dando à luz, como tanto prezavam os iluministas, ao Estado Moderno e uma nova perspectiva da soberania.

> A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, pode ser considerada "o atestado de óbito do Antigo Regime, destruído pela Revolução". No artigo terceiro dessa declaração se estabelece que: "O princípio de toda soberania reside essencialmente na nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que não emane dela expressamente", princípio que é reafirmado na Constituição Francesa de 1791.(MATIAS, 2015,s/p)

Esta Escola Clássica Francesa que surge com os movimentos iniciais liberais, que tem como pressuposto a nação no epicentro soberano, não foi a única a dar início a concepção moderna de soberania.

A teoria soberana do Estado, das escolas alemã e austríaca, como seu próprio nome já induz, prisma pela soberania atrelada ao Estado, desvinculando-se do ideal de nação. "(...) parte do princípio de que a soberania é a capacidade de autodeterminação do Estado por direito próprio e exclusivo. (...) a soberania, em síntese, é uma qualidade do Estado perfeito"(MALUF,2013,p.48). Além disso, defende-se que: "A soberania é um poder jurídico, um poder de direito, e, assim como todo e qualquer direito, ela tem a sua fonte e a sua justificativa na vontade do próprio Estado"(MALUF,2013,p.48).

O modelo adotado pelas escolas alemã e austríaca foi passível de diversas críticas, por quanto não fornece limites ao poder soberano dado ao Estado. "Justificaram os Estado nazista, fascista e todos os totalitarismos, que conflagraram o mundo por duas vezes mas foram contidos pela força superior do humanismo liberal"(MALUF,2013,p.49).

Contemporaneamente, é possível delimitar a teoria realista da soberania, onde este conceito tão enigmático adota uma noção de atributo. "Um atributo de que se reveste o poder de auto-organização nacional, e de autodeterminação,

uma vez institucionalizado no órgão estatal" (MALUF,2013,P.49).

A concepção de soberania da era moderna agora qualifica-se como algo inerente ao Estado, relativa, como já outrora mencionado, a sua autogerência, autorregência, autocontrole e autossuficiência.

> Portanto, embora seja essencialmente nacional, quanto à sua origem, sua expressão concreta e funcional resulta da sua institucionalização no órgão estatal. Passado o momento genético de sua manifestação na organização da ordem constitucional, concretiza-se a soberania no Estado, que passa a exercê-la em nome e no interesse da Nação.
>
> [...]
>
> Este entendimento não se confunde com as teorias absolutistas do Estado nem com o radicalismo voluntarista da soberania nacional defendido pela escola clássica francesa. Conduz à conceituação da soberania como *poder relativo*, sujeito a limitações. (MALUF,2013, s/p)

Entende-se por bem dizer que, atentando-se a toda a evolução, a soberania "se entenderá como um poder material superior, conquanto delimitado, uma competência plena mas não irrestrita, a independência e não a irresponsabilidade do Estado nas órbitas interna e externa de suas atividades"(MATIAS, 2015,s/p).

O conceito moderno de soberania estatal, ainda que consolidado, encontra-se vertiginosamente passível de limitações e, consequentemente, mitigações, como se passará a ver.

2.2. Limitações da soberania estatal: a globalização e o surgimento da união europeia como organização supranacional

O poder soberano exercido por cada Estado encontra inequívocas limitações. Sejam elas provocadas pelo direito natural, direito grupal ou ainda pelo direito internacional (MALUF,2013,p.53), é natural perceber que a soberania não é absoluta, e pode ser, de certo modo, mitigada.

> Direito internacional e soberania têm uma relação que é paradoxal – o primeiro dá origem à segunda, mas os Estados soberanos são fundamentais no processo de criação desse direito. Porém, ainda que o Estado tenha participação essencial na criação das regras internacionais, a globalização jurídica consolida a existência de um ordenamento que é superior ao estatal e ganha espaço a cada

> dia, afetando o modelo do Estado soberano. (MATIAS, 2015,s/p)

Destacando, desta maneira, as limitações sofridas pelo direito internacional – que aqui têm relevância –, essas "decorrem das participações dos Estados em organizações internacionais"(MALUF,2013,p.52). Levando em conta o atual contexto mundial, a ideia de um Estado viver solitariamente em sua esfera soberana é inconcebível. A necessidade de desenvolvimento de relações com outros Estados soberanos e estabelecimento de metas comuns em busca de interesse maior servem estritamente ao contexto da globalização que se observa nos últimos tempos. É, pois, um processo voluntário. Ainda: "(...) são justificadas pelas necessidades de coexistência pacífica, segurança e desenvolvimento e são alavancadas pela globalização"(MALUF,2013,p.52).

O conceito de globalização, assim, é fluído e muitas vezes se adapta a narrativa na qual é concebido. Uma significação do termo que merece destaque é a seguinte:

> [...] A globalização constitui um processo de internacionalização de regras de convivência ou interferência política entre países, impulsionado por fatores da produção e da circulação do capital em âmbito internacional, movidos pela força propulsora da revolução tecnológica. (MALUF,2013,p.57)

Em outras palavras, é uma mudança de perspectivas, anteriormente internas e considerando apenas a soberania estatal, que passam a ser contempladas em sua exterioridade, de certo modo de um nível intranacional para um internacional.

A globalização dá novo panorama ao contexto mundial, porquanto aproxima extremos e enfatiza este novo modelo global. Pode ser elementarmente qualificada como:

> [...] um conjunto de processos cumulativos, de âmbito multidimensional, que engloba uma mudança significativa na organização da atividade humana e o deslocamento do poder da orientação local ou nacional para padrões globais, com interconexão e interdependência na esfera mundial.(GONÇALVES,2011,p.41)

Haja vista esta modificação de panorama, com o enfoque globalizado, a cooperação internacional passa a vigorar com mais assiduidade, em virtude de ser a globalização uma espécie de limitação da soberania estatal e, ainda, uma quebra do padrão anteriormente estabelecido.

> Com a mudança do padrão clássico de soberania estatal,

> diante da crescente integração proporcionada pela globalização, que provoca a limitação da competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais, outros atores, como organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações não governamentais, passam a ocupar novos e importantes papeis na discussão e solução de problemas. (GONÇALVES,2011,p.41)

Esta quebra do padrão anterior de soberania estatal em razão da globalização observada nas últimas décadas, é marcada pelo aparecimento de organizações internacionais, que surgem com o ímpeto de mutação da competência, anteriormente centralizada na figura do Estado, agora agregando uma multiplicidade de atores, simbolizados pelo conglomerado de Estados que age em prol de um alvo comum.

Uma organização internacional, assim, pode ser entendida como a "associação de estados (ou de outras entidades possuindo personalidade internacional), estabelecida por meio de tratado, possuindo constituições e órgãos comuns e tendo personalidade legal distinta da dos Estados-membros"(CASELLA,2010,p.414).

Tendo em vista a multiplicidade de organizações internacionais que se vislumbram, sua classificação pode sofrer variações. Podem elas serem globais ou regionais, supranacionais ou intergovernamentais.

O caráter supranacional de uma organização se encontra respaldado na abnegação, de certo modo, da soberania estatal, desprendimento esse simbolizado na concretização de uma estrutura que possui denominação comum entre os Estados envolvidos.

> A noção de supranacionalidade corresponde principalmente à "transferência de algum grau de soberania dos Estados membros a um órgão executivo ou formulador de políticas situado acima deles". Nessa ideia reside a característica mais importante das organizações supranacionais – refletida em sua própria denominação – que seria a existência de um poder que está acima daquele dos Estados que as compõem.(MATIAS,2015,s/p)

A União Europeia surge então como organização supranacional, na qual "cada país cede ou transfere parcelas de suas respectivas soberanias a um órgão comum"(MALUF,2013,p.66). Há uma relativização da soberania estatal, que cede lugar ao anseio comum, no qual a comunhão de interesses entre os Estados leva à adoção de um modelo supressor da soberania, não a descartando, entretanto. É possível dizer que a soberania é mitigada, ainda que parcialmente, ou até mesmo relativizada, considerando a ordem a qual os Estados se

submetem em uma organização internacional.

Em uma organização supranacional admite-se "(...) que as decisões tomadas por esse órgão se tornem obediência interna obrigatória, independentemente de qualquer outra manifestação política ou legislativa interna"(MALUF,2013,p.66). Além disso: "as decisões desse órgão supranacional passam a integrar automaticamente o ordenamento jurídico de cada Estado-membro" (MALUF,2013,p.66).

Acerca das particularidades da organização supranacional intitulada União Europeia:

> O ordenamento comunitário, portanto, tem natureza *sui generis*, cuja característica preponderante é a *supranacionalidade*. A identificação de interesses econômicos coincidentes entre os estados-membros e a combinação de objetivos políticos exigiram a integração jurídica de vocação supraestatal, afirmada no primado do direito comunitário sobre os ordenamentos jurídicos, o que manifesta sob dois aspectos: normativo e decisional. (CASELLA,2010,p.452)

De todo o quanto já dito, extrai-se que a soberania dos Estados cede lugar a uma ação conjunta e cooperativa.

É, pois, uma tendência mundial e cada vez mais frequente, haja vista a necessidade de integração entre Estados, viabilizando interesses comuns em um momento em que a cooperação internacional mostra-se o caminho viável para o futuro da humanidade.

> Os efeitos que as organizações supranacionais têm sobre o modelo do Estado soberano poderiam ser resumidos em uma frase: "os Estados abdicam, em favor delas, de suas competências – soberania –, em sentido mais amplo do que nas organizações internacionais de modelo clássico". (MATIAS,2015,s/p)

Tendo seu início na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), passando pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) e pela Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA); marcada pela instituição de um Mercado Comum Europeu; instituída *de facto* pelo Tratado de Maastrich em 1997 e sedimentada definitivamente pelo Tratado de Lisboa de 2007, a União Europeia resultou no processo de relativização da soberania frente ao fenômeno da globalização. O conceito de soberania estatal construído com tanto afinco, advindo da figura de imperadores, senhores feudais e monarcas absolutistas que tinham o poder em suas mãos, para uma conceituação nacional de soberania, mais tarde centrada na ideia do Estado em si, dá lugar aos atores internacionais

agindo em conjunto, haja vista a massificada globalização ocorrida nas últimas décadas. E a União Europeia de fato mostrou-se como produto final deste árduo processo de cooperação internacional gratificada pela globalização, que consequentemente alterou o significado de soberania estatal para sempre.

2. A CRISE NA UNIÃO EUROPEIA: O BREXIT E DEMAIS MOVIMENTOS PRÓ-SAÍDA

A União Europeia destacou-se como consolidação dos esforços cooperativos internacionais, relativizando a soberania dos Estados-membros que a compõem, na forma de uma organização internacional de caráter supranacional.

Entretanto, ainda que consolidado o arcabouço de cooperação multidimensional, um evento colocou a respectiva estrutura à prova. Após intensas negociações entre o então Primeiro-ministro, David Cameron, e o presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, um referendo aconteceu em 23 de junho de 2016, e o resultado dele trouxe uma ruptura até então desconhecida para a estrutura da UE.

> Com um eleitorado total contabilizando 46.500.0001 pessoas, houve a prevalência pelo voto do *leave*, caracterizando conduta jamais vista no contexto de composição da União Europeia. Deste número de votantes, pelo *remain* teve-se um total de 16.141.241 de votos, totalizando 48.1%, enquanto pelo *leave*, 17.410.742 votaram, computando 51.9% do total dos votos. (FERNANDES,2020, p.93)

Os cidadãos do Reino Unido, assim, votaram favoravelmente à saída da União Europeia. Após extenso processo, em janeiro de 2020, o Reino Unido saiu oficialmente do bloco, dando-se início ao processo de transição, para que sejam realizadas as referidas adaptações necessárias aos dois sistemas que agora se vêm um sem o outro.

O Brexit sinalizou uma crise na composição da União Europeia. Se um Estado podia manifestar sua insatisfação e, estando insatisfeito o suficiente, reclamar pela aplicação do artigo 50 do Tratado da UE, era óbvio que os demais membros poderiam seguir os passos adotados e trilhar o mesmo caminho de saída.

Não há restrições quanto à aplicabilidade do referido artigo, introduzido pelo Tratado de Lisboa de 2007.

> 1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em

> conformidade com as respetivas normas constitucionais, retirar-se da União.
> 2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n.º 3 do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu.
> 3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo.
> 4. Para efeitos dos n.os 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito. A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
> 5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 49.º.(COMISSÃO EUROPEIA,2017)

Destarte, qualquer outro Estado-membro pode utilizar do artigo 50 para requerer sua retirada da União Europeia.

O movimento iniciado pelo Reino Unido, porém, não se mostrou inédito na esfera do contexto europeu. Aliados ao ideal de retrocesso observado no Brexit, países como França, Itália e Holanda (HARLAN,2020,s/p) já deram sinais de que a saída da União Europeia não é impossível e pode mesmo tornar-se factível num piscar de olhos.

A decomposição europeia observada aparentemente virou tendência. O Frexit (*France* + *Exit*), da França, inspirado nos colegas acima do Canal da Mancha, manifestou-se inclusive como proposta de então eleição dos candidatos à presidência do país, Marine Le Pen e Jean-Luc Melenchon. (AYUSO,2017,s/p)

Mais recentemente, a pandemia do novo coronavírus fez a França

repensar mais uma vez sobre seu papel na União Europeia e a retomada de sua soberania estatal, bem como a relevância de seu papel perante os demais Estados europeus.

Deste modo, o novo coronavírus enfatizou a competitividade europeia em momentos de desespero, tanto na busca de suplementos básicos para lidar com a pandemia, como máscaras e demais instrumentos, quanto na cooperação entre os países ali contidos, uma vez que deu-se foco a situação de maneira regional, com ações regionais, não havendo uma cooperação para lidar com a problemática. Ao invés de perspectivas multilaterais, o que se observou foi o afunilamento de relações intranacionais.

> *Coronavirus has further altered the stakes. With little European solidarity in a major financial crisis the cost-benefit analysis of euro membership is less favourable. Successive French governments have claimed that the euro was over--valued, a source of high unemployment and led to uncompetitive exports for France and the southern states. On 25 March, France's economics and finance minister, Bruno Le Maire, warned that a European attitude of 'every man for himself will lead to the disappearance of the eurozone'. Some have seen this as a veiled threat. If so, it would have been unthinkable from a senior French government minister in the past, even at the height of the 2012/13 Greek crisis.(KEIGER,2020,s/p)*

Além da França, a situação dos Países Baixos é colocada em pauta, ante a insatisfação com a estrutura atual da União Europeia. "Alguns alegam que a posição dos Países Baixos em muito se assemelha a do Reino Unido antes de decidir sair da União Europeia no chamado Brexit" (CAVALHEIRO,2020,s/p).

A movimentação inclusive já é notada entre os partidos neerlandeses. "Partidos neerlandeses refratários ao projeto de integração supranacional, como o Partij voor de Vrijheid (PVV), o Partido da Liberdade, começam a falar em um 'Nexit'"(CAVALHEIRO,2020,s/p).

Esta tendência retrógrada indica que os Estados-membros da União Europeia não estão contentes com o *status quo* ali definido. O crescimento de movimentos nacionalistas também tem contribuído para que os europeus parem e pensem se a estrutura atual orgânica da EU beneficia seus países ou se fere a soberania estatal por eles detida.

> *The shift does not mean that the E.U. has averted turmoil or that Europe's political insurgents are happy with the status quo. Europe's class of populists and nationalists – a mix of ruling parties and clamorous outside voices on the left and*

> *right – remains buoyed by discontent over low economic growth, migration and the perceived imperiousness of E.U. elites.(HARLAN,2020,s/p)*

Observa-se, portanto, uma certa retomada do conceito inicial de soberania, onde o enfoque era dado exclusivamente a nação. A soberania tinha sua fonte na nação, relativa esta última ao povo nacional que habita o território geográfico delimitado. Não se tem extensão da noção de povo, e a ideia de relatividade da soberania é, de certo modo, inconcebível. Nesse meio, a soberania seria "(...) uma, indivisível, una e imprescritível"(MALUF,2013,p.47).

O cunho nacionalista de todas as manifestações em prol da saída da União Europeia é evidente. A emergência de tais ideias coloca em risco a organização supranacional como hoje é definida e, consequentemente, todo o construído derivado da instituição da governança global, como se passará a explanar.

3. A RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA GLOBAL E A REEMERGÊNCIA DO NACIONALISMO

A ideia de governança global, reflexo de um processo de globalização massificado, se identifica no contexto da União Europeia pela mudança de perspectiva, de caráter unidimensional para multidimensional, onde, ainda que não ignorada e desvalorizada, a soberania dos Estados cede lugar para uma ação conjunta e cooperativa entre estes mesmos entes.

> A governança global surge dentro de um novo paradigma, que é o da sociedade global. Nela, há a passagem do Estado soberano, único e absoluto ator a exercer o poder, tanto no plano nacional quanto internacional, para uma nova situação, na qual existem dois outros níveis de poder: o transnacional e o supranacional. Nessa nova configuração, o poder é dividido entre Estados e outras entidades, e tornam-se necessárias novas instituições, caracterizadas por regimes internacionais. A governança global surge como um sistema que não se limita às atividades dos Estados: "ela se distingue também pela existência de uma infinidade de atores, muitos deles não estatais, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão". (MATIAS, 2005, p. 462 *apud* GONÇALVES,2011,p.41).

Com a transposição e evolução dos preceitos soberanos, a necessidade de novas ideias de coordenação do poderio faz emergir um aparato que desvinculado de Estados, busca construir pontes para a cooperação entre os mais

variados agentes.

> A definição de governança global passa por quatro dimensões que, em conjunto, formam o seu arcabouço (GONÇALVES, 2011):
> a) Seu caráter instrumental, o que significa que ela é um meio, instrumento, ferramenta capaz de produzir resultados eficazes diante de problemas e desafios globais;
> b) A participação ampliada nos processos de decisão, envolvendo tanto a dimensão estatal quanto organizações internacionais, empresas transnacionais e organizações não governamentais;
> c) A busca do consenso e da persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção e a obrigação de cumprir;
> d) Sua dimensão institucional, ou seja, sua relação com arranjos de natureza institucional, na medida em que a construção da governança envolve o estabelecimento e operação de regras, as instituições sociais capazes de designar papeis e guiar a interação de agentes, facilitar a cooperação e diminuir os problemas de ação coletiva num mundo cada vez mais interdependente. (YOUNG, 1994, p. 15 *apud* GONÇAVES, 2011, p.41).

Deste modo, a conceituação da governança global é evidente no processo formador da União Europeia, uma vez que há certa mitigação da soberania dos Estados em prol de uma ação conjunta. Tendo seu início com uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e ainda uma Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA), fez-se concreto observar a caminhada inicial da governança global no plano europeu, atentando-se inclusive às etapas que GONÇALVES descreve. Fica evidente a intenção de enfrentamento global da União Europeia, porquanto fruto de um processo pós-Segunda Guerra Mundial, onde o solo europeu foi palco para as atrocidades vivenciadas neste período. Vislumbrou-se justamente a dimensão institucional, na qual reside a construção de estruturas que objetivam minimizar circunstâncias prejudiciais e dar ensejo a concretização de ações coletivas. Além disso, a criação do Mercado Comum Europeu, com o Tratado de Bruxelas de 1965, demonstrou a evolução da integração dos blocos econômicos existentes. Em 1993, o Tratado de Maastricht inaugura a União Europeia. O Tratado de Lisboa, de 2007, concluiu o longo processo de colocação em prática de uma demonstração cabal da governança global.

O artigo 16-A do Tratado da União Europeia, trazido pelas mudanças contidas no Tratado de Lisboa, inclusive, traz expressamente a previsão da governança: “1. A fim de promover a boa governança e assegurar a participação

da sociedade civil, a atuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura"(UNIÃO EUROPEIA, s/d).

Contudo, embora consolidado o esqueleto de cooperação multidimensional, o Brexit pôs a estrutura materializada através da governança global em xeque. Os cidadãos do Reino Unido votaram favoravelmente à saída da União Europeia. Após extenso processo, em janeiro de 2020, o Reino Unido saiu oficialmente do bloco.

Tal saída parece ter sido reflexo de uma tendência mundial cada vez mais recorrente: o nacionalismo. O Reino Unido tornou-se o primeiro país a regurgitar as tendências globais seguidas e fincar dedos em sua soberania como Estado, noção esta que, embora fundamental, torna-se um pouco obsoleta com o decorrer do tempo.

O nacionalismo, aparente tendência mundial, coloca-se como exaltação dos valores internos relativos a um Estado, ou seja, uma priorização e, consequentemente, reivindicação e preservação de atributos que caracterizam um país. Remete, ainda, a retomada de aparentes tempos gloriosos, e que identifica o progresso adquirido com processos globais como um retrocesso.

> Percebe-se: em primeiro lugar, se o nacionalismo advoga os princípios específicos de cada nação como guias orientadoras, seria impossível formular uma doutrina geral do nacionalismo – cada um seria um nacionalismo específico.(BOBONE,2017, s/p)

Torna-se, portanto, um pouco dificultoso definir um movimento em uma concepção única, visto que seu prisma de múltiplos reflexos se adequa ao local geográfico em que incide. É possível no entanto defini-lo como glorificação de valores nacionais, sobrepujando e rejeitando tendências de união globais, em um momento de inevitabilidade da governança global.

Duas hipóteses são levantadas quanto à inevitabilidade da governança (DUBROW, 2013,p.103). Primeiro, "quanto mais problemas forem de âmbito mundial, maiores as chances do surgimento e desenvolvimento da governança global"(DUBROW,2013,p.103). Dessa forma, problemas comuns geram esforços comuns e, consequentemente, compartilhados.

Em contrapartida, há hipótese da resistência nacionalista, na qual se observa uma relutância dos Estados em comprometer-se internacionalmente. Assim, eles "limitarão sua capacidade de agir por seus próprios interesses localistas"(DUBROW,2013,p.103). Os termos que geram a expressão são utilizados deliberadamente. "Com resistência, denoto um processo de refreamento e desvio em direção ao unilateralismo, no qual as nações esquivam-se das estratégias de governança global"(DFUBROW,2013,p.104). Para o nacionalismo,

todavia, "refiro-me a uma visão dos eventos mundiais focada no âmbito da nação, semelhante ao unilateralismo"(DUBROW,2013,p.104).

Verifica-se, pois, um afunilamento das relações por parte dos Estados, que anteriormente abarcavam as medidas tomadas no seio da governança global, trazendo suas atuações para um viés individual e soberano. É justamente o que se vislumbra da saída do Reino Unido da União Europeia.

Por conseguinte, esse comportamento traz certo retrocesso no estabelecimento concreto da governança global. No início das discussões entre Cameron e Tusk, movimentos semelhantes surgiram em países como a França (FREXIT), mas não foram levados adiante. O presidente francês Emmanuel Macron afirmou "não querer fazer nenhum tipo de aposta em relação a um possível referendo elaborado para decidir a possível saída da França do bloco, por temer os resultados" (BET,2020,s/p)(*tradução nossa*).

O atraso se respalda justamente na ideia de que a tendência mundial punge pela governança global, nas ações coletivas entre os mais diversos atores internacionais, coletando esforços comuns para uma causa comum. Decidir contrariamente, apoiando-se na resiliência de viés nacionalista mostra uma involução – quiçá uma evolução reversa, por assim dizer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do conceito contemporâneo de soberania mostrou-se um processo longo, desenvolvido com o passar dos séculos. A discussão da temática teve início com os gregos, principalmente Aristóteles, que mencionava a noção de autarquia, vinculada ao poder das cidades-Estado, fincado na noção de autossuficiência estatal, sem nem mesmo existir a consolidação de tal instituição.

Perpassando alguns anos, considerando que a noção ainda que um pouco distorcida de soberania dos gregos deu início à discussão, os romanos insurgem-se centralizando o poder em uma só figura, tal qual a do imperador, tido como o representante da vontade geral. Essa figura representava o poder supremo do Estado, havendo uma centralização da concepção soberana.

No desmantelamento do império romano, o estabelecimento do feudalismo colocava no centro soberano a figura do senhor feudal, que, ainda que submetido ao monarca hierarquicamente, controlava seus vassalos de maneira rígida. Geriam territórios e àqueles a eles submetidos.

Tendo, entretanto, se desenvolvido as monarquias medievais, a soberania adequa-se novamente ao modelar humano. O centro de poderio agora se vislumbra no monarca, que, considerando o contexto histórico, é tido como o

representante de Deus na Terra, responsável por comandar tudo e todos, com embasamento nesta predileção divina. Havia um direito divino na ocupação da monarquia pelos aparentemente escolhidos.

O símbolo das monarquias absolutistas espalhadas pelo continente europeu culminou-se na figura do rei francês Luís XIV, o Rei Sol, popularmente conhecido por ter dito a infame frase "O Estado sou eu". Demonstrava, deste modo, ser o centro de tudo, inferindo a mesma na figura do monarca, estático em seu trono real e sendo assim a lei, a organização estatal e, como já dito, a própria soberania.

A perpetração da monarquia engessada europeia, com o apogeu no Antigo Regime, acarretou um levante popular motivado pelos ideais iluministas, denominado de Revolução Francesa que, utilizando-se do lema *liberdade, igualdade e fraternidade*, literalmente revolucionou mais uma vez a concepção de soberania. Desta vez, a roupagem da qual o conceito se trajava aliava-se ao quesito popular, de clamor do povo, organizado sob uma mesma nação. A soberania, portanto, passa a operar apoiada na noção pura de Estado.

Entendendo-se no contexto contemporâneo como um atributo que reveste o Estado de autogerência, autorregência, autocontrole e autossuficiência, a soberania é definida finalmente. Contudo, ainda que concretizado seu modelo atual, é passível de mitigações e relativizações.

Um destes aspectos é justamente delimitado pelo Direito Internacional, cujo intuito é inserir Estados na esfera global mediante a participação em organizações internacionais. E, consequentemente, a participação em organizações internacionais leva a um sacrifício da soberania em prol de metas comuns em um interesse comum, motivado pela globalização vivenciada. O conceito de um Estado viver isolado é de todo inconcebível, porquanto a globalização leva perspectivas de um nível intranacional para um nível internacional.

Culmina-se assim o aparecimento de organizações supranacionais, advindas de um processo de integração basilar. Esse multilateralismo colocado em voga onde antes se pensava de maneira unilateral. unilateral. Surge, deste modo, a União Europeia, na qual, através da relativização e mitigação da soberania, Estados agem por meio da cooperação internacional, numa ação conjunta e cooperativa, ponto característico da governança global.

Ocorre que o Brexit abalou as estruturas consideradas consolidadas, visto que trouxe uma ruptura até então desconhecida para a União Europeia. Ocasionou, ainda, um aparecimento alarmante de manifestações semelhantes, que por óbvio não foram levadas adiante, mas sinalizam descontentamento dos Estados componentes da UE.

Países como França, Itália e Holanda começam a demonstrar crescimento do movimento nacionalista que se fez preponderar no Reino Unido, factual

e evidentemente demonstrado. Tal movimento faz com que o questionamento da estrutura atual orgânica da União Europeia aumente, indagando se esta beneficia de fato os países que a compõem ou se fere a soberania que detêm.

Há, portanto, uma espécie de ruptura da governança global, fruto do processo massificado de globalização e advinda também da mudança da perspectiva unilateral para a multilateral. E tal ruptura é claramente reflexo da tendência mundial do nacionalismo, cujo objetivo é reverter os avanços ocorridos nas últimas décadas, de modo a constituir novamente a soberania estatal como suprema.

O que se coloca, entretanto, é a inevitabilidade da governança, pois o aparecimento de problemas comuns entre os Estados geram esforços comuns para combatê-los ou contê-los. Essa resistência nacionalista é pautada pela retomada do unilateralismo, afunilando-se as relações por parte dos Estados, que anteriormente acatavam as medidas tomadas no seio da governança global.

O futuro da União Europeia depende extremamente da observância de perpetração do viés nacionalista. Se exaltado como atualmente se vê, a chance de saída de outros Estados da UE é clara. O que se coloca, ainda mais que descontentes alguns, é a força que a estrutura desta organização supranacional confere aos que dela fazem parte. Melhor com ela, pior sem ela, praticamente.

As perspectivas da União Europeia estão atreladas a onda do nacionalismo. Haverá de se observar como outras nações se colocam e se postam como mitigadoras de sua soberania frente a esta organização supranacional. O que se evidencia mais uma vez é a ínfima probabilidade de massificação do processo denominado Brexit, já que, por mais que reconhecidamente falha em alguns pontos, a União Europeia se coloca como concretização do êxito comum consubstanciado na governança global.

REFERÊNCIAS

AYUSO, S.. Frexit ou uma Europa fortalecida? O que está em jogo nas eleições da França. *EL PAÍS*, Paris, 23 abr. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/22/internacional/1492883980_244844.html. Acesso em: 14 set. 2020.

BET, M.. Macron's Frexit panic exposed: "I don't want to take any bets with an EU referendum". *The Express*. Londres, 02 mar. 2020. Disponível em: https://www.express.co.uk/news/world/1247205/eu-news-frexit--emmanuel-macron-france-exit-brexit-boris-johnson-trade-deal-talks--spt. Acesso em: 29 mai. 2020.

BOBONE, C. M.. Medo ou doutrina? De onde vem o nacionalismo. *Ob-*

servador. Portugal, 05 mai. 2017. Disponível em: https://observador.pt/especiais/medo-ou-doutrina-de-onde-vem-o-nacionalismo/. Acesso em 29 set. 2020.

CASELLA, P. B.. *Manual de Direito Internacional Público*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAVALHEIRO, C. M. do C.. "Nexit"? Qual a possibilidade da saída dos Países Baixos da União Europeia após a COVID-19. *GÁUCHAZH*, 05 mai. 2020. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2020/05/nexit-qual-possibilidade-da-saida-dos-paises-baixos-da--uniao-europeia-apos-a-covid-19-ck9u1wmxv0090015notdl1b5g.html. Acesso em: 14 set. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA – Ficha informativa. *Artigo 50.º do Tratado da União Europeia*. Bruxelas, 2017. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_pt.pdf.

DALLARI, D. de A.. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DUBROW, J. K.. Governança Global Democrática, Desigualdade Política e a Hipótese da Resistência Nacionalista. *Sociologias*: Dossiê, Porto Alegre, v. 32, n. 15, p. 94-110, abr. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/soc/v15n32/05.pdf?origin=publication_detail. Acesso em: 29 mai. 2020.

FERNANDES, I. A.. *O Reino Unido, o Brexit e seu Futuro Pós-União Europeia: Reflexos Internos e Desafios Internacionais*. In: ALMEIDA,D.F.e;-MENEZES,F.L.de; BITTENCOURT NETO, O. de O.(orgs). *As organizações internacionais e os tribunais no contexto do direito internacional.* New York & Zurich: Lawinter Editions, 2020, v. 1.

GONÇALVES, A. F. Regimes internacionais como ações da governança global. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, v. 12, n. 125, p. 40-45, 2011. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4296/3926. Acesso:s/d

HARLAN, C.. Frexit? Italeave? After watching Brexit, other European coutries say: No, thanks. *Washington Post*, Roma, 29 mar. 2020. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/europe/frexit-italeave-after-watching-brexit-other-european-countries-say-no-thanks/2019/03/29/7b6e059a-4be0-11e9-8cfc-2c5d0999c21e_story.html. Acesso em: 14 set. 2020.

KEIGER, J.. Could coronavírus lead to Frexit? *The Spectator*, 4 abr. 2020.

Disponível em: https://www.spectator.co.uk/article/could-coronavirus--bring-back-frexit. Acesso em: 14 set. 2020.

MALUF, S. *Teoria Geral do Estado*. 31. ed. aum. São Paulo: Saraiva, 2013.

MATIAS, E. F. P.. *A humanidade e suas fronteiras*: do Estado soberano à sociedade global**.** São Paulo: Paz e Terra, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*: versão consolidada. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. . Acesso em: 30 mai. 2020.

A REFORMA TRABALHISTA BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Fábio Gomes Vizine Santiago
Daniel Freire e Almeida

INTRODUÇÃO

Uma das maiores problemáticas do século XXI tem sido a compatibilização entre o desejado crescimento econômico sustentado e a oferta de empregos produtivos e trabalho decente para todas as pessoas.

Não se trata de um plano nacional, ou mesmo regional, mas sim de um plano universal a ser atingindo pelos países pertencentes à Organização Internacional do Trabalho.

Em alinhamento, até mesmo a Organização das Nações Unidas ao estabelecer os objetivos de desenvolvimento sustentável, elencou, com grande primazia, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de n. 08, intitulado de Trabalho Decente e Crescimento Econômico.

Não obstante, e em via contrária, a nova Lei brasileira, de nº 13.467 de julho de 2017, mais conhecido como "reforma trabalhista", alterou, significativamente, uma série de pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), trazendo mudanças profundas para o mercado de trabalho brasileiro e as relações de emprego como um todo, envolvendo pessoas, famílias e empresas.

Por ter alterado e disposto sobre uma série de Direitos que já haviam sido consolidados, a reforma trabalhista gerou intensas reações da sociedade.

De um lado, o setor governista e alguns representantes dos empresários, defendem, pela reforma, um remédio para um mercado de trabalho excessivamente regulado e sob o controle de uma série de dispositivos legais que acabam por dificultar e engessar as contratações, encarecendo os custos com mão de obra entre outros fatores, como os tributos envolvidos neste processo.

Por outro lado, os trabalhadores entendem que, na verdade, a reforma não visa o bem-estar dos trabalhadores, mas, sim, a diminuição e flexibilização dos gastos dos empresários, com o consequente aumento de seus lucros, mesmo que, para tanto, seja necessário diminuir a quantidade de direitos reconhecidos pelos legisladores à classe trabalhadora ao longo da recente história

brasileira. Em complemento, longe de gerar empregos, na perspectiva dos trabalhadores, apenas foram alteradas as relações dos já existentes, por imposição. Ainda, aqueles que não aceitam, são substituídos por novos trabalhadores, antes desempregados, ou iniciantes no mercado de trabalho.

A seu turno, o contexto da aprovação dessa Lei é extremamente complexo e tenso, pois à época dos fatos (no ano de 2017) o Brasil havia passado, recentemente, por um processo de *impeachment,* em um contexto de crise institucional muito forte. Ao mesmo tempo, o Brasil passava por uma forte recessão que flagelava a economia como um todo. Havia, ainda, o auge da renomada Operação Lava Jato, incidindo, fortemente, em um dos setores geradores de emprego no país, o das construtoras. Por todos os eventos, a reforma em questão chegava com o objetivo de auxiliar na promoção de novos empregos, contribuindo para a recuperação econômica brasileira.

Contudo, em perspectiva contrária das interpretações acerca da Lei, a reforma quebrava uma série de acordos internacionais no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e coloca o Brasil na contramão para o atingimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de n. 08.

Por conseguinte, centrais sindicais, entre outras associações de classe, fizeram denúncias à Organização sobre a reforma em questão. Nesta linha, por motivos que serão analisados mais detidamente nas próximas páginas, a OIT, através de suas comissões especializadas, requereu informações complementares sobre a Lei nº 13.467/2017 e colocou o Brasil na chamada "*long list*", que é composta por vários países suspeitos de infringirem normas trabalhistas internacionais em seus respectivos ordenamentos jurídicos, e que são os 40 casos mais graves selecionados para compor a "lista longa" (*long list).* Em seguida, o Brasil passou a figurar na chamada *short list* (lista pequena) por decisão anunciada na 107ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, na Suíça.

Assim, a partir da problemática acima exposta, este capítulo tem como objetivo principal discorrer sobre o funcionamento da Organização Internacional do Trabalho e suas competências para analisar casos de violações de suas Convenções. Nesta ordem, analisar quais os impactos que essa Organização pode gerar para o Brasil. Por fim, como hipótese, explicitar as contradições entre os ordenamentos jurídicos do Brasil e o internacional, nas questões relacionadas ao trabalho, resultados da reforma trabalhista brasileira.

1. A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)

1.1 Histórico

Após o término das hostilidades entre as nações europeias e a consequente assinatura do Tratado de Versalhes, uma das primeiras organizações internacionais a serem criadas na esteira dos acontecimentos foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT), sediada na Suíça, tendo sua primeira Constituição assinada em 1919.

Inicialmente, cabe enfatizar que tema que ora se propõe está situado, ao longo da história do Direito, no conjunto de iniciativas internacionais que foram apresentadas após a primeira guerra mundial.

Até então, o Direito Internacional existente era tão somente um Direito internacional necessário para reger a vida dos países em uma sociedade internacional descentralizada. O Direito regente era majoritariamente costumeiro, e minoritariamente consequência dos tratados.

Após o final da primeira guerra mundial, na mesa de Versalhes (1919), ao lado da criação da Liga das Nações, surgiu a Organização Internacional do Trabalho, em 1919.

Para REZEK (2018), aconteceu algo de extraordinário para a época, com a criação da OIT. Para o destacado jurista internacional, a OIT é a mais bem sucedida das Organizações internacionais no planeta.

Neste prisma, a OIT, através de sua Constituição, já demonstrava a que viera: reger as relações de trabalho. Em um mundo industrial constituído fortemente pelas iniciativas de investimentos capitalistas que necessitavam de mão de obra, a OIT apresentou-se ao mundo como uma importante e fundamental estrutura a fim de possibilitar, por meio de regras, o equilíbrio nas relações trabalhistas.

Com efeito, um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade está na coexistência cooperativa entre empregados e empregadores. Ainda que as expressões ganhem modernidade, como "colaboradores" no lugar de "empregados", a realidade é um pouco mais cândida. Os domínios do empregador sobre seus funcionários levantam, ainda hoje, a necessidade de regras basilares que tornem possível certas garantias aos subordinados.

Em fundamental complemento, a disposição de regras internacionais traria certa uniformidade na relação jurídica trabalhista em diferentes países (ainda hoje a temática é ponto de negociação de acordos na OMC, no novo NAFTA, na União Europeia e no TPP11, em virtude do tratamento regratório desigual em diferentes localidades, trazendo distorção na competição de

produtos agrícolas e industriais). Ainda, as normas oriundas dos tratados da OIT poderiam trazer maior qualidade no tratamento jurídico do tema nas nações aderentes à OIT. Era essa a pedra de toque fundamental.

Isto tudo porque, paradoxalmente, muitos países que apresentavam sua adesão à Organização Internacional do Trabalho sequer possuíam uma legislação destinada ao trabalho.

Em consequência, sob outro prisma, um ponto fulcral deste fenômeno jurídico histórico, observado na época da criação da OIT, era o ineditismo da transferência para o plano internacional da elaboração legislativa até então confiada a cada Estado soberano conforme sua evolução legal trabalhista (REZEK, 2018).

Com a criação da Organização Internacional do Trabalho passava-se a ter em Genebra um celeiro colaborativo internacional na esfera das relações de trabalho.

Vale também destacar, nesta sequência, que outro ponto característico da OIT era a reunião, nas negociações de seus acordos internacionais, não somente dos diplomatas representantes dos países, mas também dos representantes classistas dos empregadores e dos empregados.

Neste cenário, desde então, com representantes tripartites, vem sendo celebradas as Convenções internacionais do trabalho.

Inovadoras temáticas surgiram nestas discussões como o trabalho do menor, do idoso, das mulheres, o salário mínimo, a isonomia, o trabalho em condições insalubres, entre outros.

De fato, a busca pela uniformização de garantias mínimas ao trabalhador passou a ser paulatinamente versada a partir de Genebra (OIT), impactando fortemente os países que já disciplinavam as referidas relações, ou aqueles que ainda não dedicavam esforços legislativos ao trabalho. A internalização das Convenções do trabalho passou a ser observada na história jurídica dos países membros da OIT, desde 1919 até os dias de hoje.

Em prosseguimento, no entanto, o instrumento constitutivo da organização passou por várias emendas, alterando alguns artigos do dispositivo. A principal ideia vinculada à organização era a promoção dos direitos do trabalhador em face das mudanças econômicas e das instabilidades relacionadas ao sistema capitalista de orientação liberal:

> Seu fundamento ideológico-espiritual foi a doutrina social da igreja, não no sentido de transformar regimes, mas de promover o advento de leis para melhorar as condições econômica e social do trabalhador. Seu fundamento histórico está, primeiro, na desproteção do

> obreiro, gerada sobretudo pela revolução industrial, com o liberalismo de *laisser faire, laisser passer*, pregando uma autonomia da vontade fictícia e uma igualdade apenas formal, e, segundo, pela necessidade do advento de uma legislação tutelar, protetora do operariado. (FRANCO FILHO, 2001, p. 158)

Em termos econômicos:

> *A key element in the rationale for the establishment of ILO was the perception that workers needed to be protected against the adverse effects of international competition. This required that nation states should not be allowed to obtain an unfair competitive advantage by tolerating the maintenance of abusive labour conditions within their territories. This could most effectively be achieved by the setting, promotion and enforcement of ILS (international labour standards). (CREIGHTON, 2004, p.254)*

Mais à frente, com o início da segunda guerra mundial em 1939, as atividades da OIT passaram a ser sediadas em Montreal. Na medida em que os aliados vislumbravam a vitória nesse conflito, acordos começaram a ser estabelecidos para definir os contornos da nova ordem mundial que já se delineava. Na esteira dos acontecimentos houve a conferência de Bretton Woods (que institui o FMI e o Banco Mundial como guardiões do sistema financeiro e de desenvolvimento internacional), a assinatura da Carta das Nações Unidas em junho de 1945, que fora precedida pelas conferências entre as grandes potências aliadas em Ialta, Potsdam, Teerã, e a Carta do Atlântico Norte (OTAN).

Nesta linha, a OIT, seguindo o paradigma internacionalista pelo qual o cenário internacional começou a se pautar, foi incorporada como agência especializada da ONU para assuntos relacionados ao mundo do trabalho. Em 1944, em uma reunião dos Estados-membros da OIT, a declaração de Filadélfia foi assinada e posteriormente incorporada ao conjunto de documentos jurídicos considerados pela organização. Tal declaração dispõe sobre metas e valores que devem nortear os trabalhos e a atuação da OIT no cenário internacional.

Já em 1946, uma nova constituição foi adotada pela instituição que tinha como anexo a declaração de Filadélfia mencionada acima. Desde então, a OIT promoveu os debates sobre questões trabalhistas que resultaram em dezenas de convenções.

Apesar de o mundo que surgiu após o final da guerra fria ser extremamente diferente daquele onde a Organização Internacional do Trabalho surgiu, a OIT ainda mantém grande relevância e impacto para os assuntos relacionados à sua

área de atuação.

Portanto, a OIT é

> uma pessoa de direito internacional público de caráter permanente, constituída de Estados, que assumem, soberanamente, a obrigação de observar as normas constitucionais da organização e das convenções que ratificam, integrando o sistema das nações unidas como uma de suas agências especializadas. A OIT é uma associação de Estados, mas não uma entidade supra-estatal. (SUSSEKIND, 1998, p. 19).

1.2 Estrutura e Funcionamento

Conforme já mencionado, uma característica marcante da OIT é o tripartismo que permeia alguns de seus órgãos. Essa característica singular da organização consiste em uma mudança radical na maneira como a representação de atores não-estatais se dava, e ainda se dá, em organismos internacionais. Isto porque, é comum nas instituições internacionais que apenas seja concedido o direito de voto, proposição e atuação aos Estados, como é por exemplo o caso do Conselho de Segurança ou da Assembleia geral da ONU. Nesses casos, atores não-estatais podem participar e até se engajar nos debates, mas a primazia das ações fica nas mãos das delegações dos Estados. A Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, adota em sua estrutura a divisão do poder de decisão em três setores que possuem representação nas atividades da instituição: países, empregadores e empregados. Dessa forma, garante-se uma maior participação de atores da sociedade civil que ajudam a compor um debate mais plural.

A Organização Internacional do Trabalho possui uma estrutura bem variada e que atua de maneira a viabilizar os projetos e objetivos expressos na declaração de Filadélfia e no preâmbulo da constituição da OIT, como exige o artigo primeiro desta. Dessa forma, pode-se dividir a estrutura da organização em três partes, como estabelecido no artigo segundo da constituição: o Conselho de Administração, a Repartição Internacional do Trabalho e as Conferências Internacionais do Trabalho (Gerais).

O Conselho de Administração é órgão vinculado à organização que possui o objetivo de dirigir a OIT no que tange às suas necessidades orçamentárias, burocráticas, mas também é a responsável por algumas questões relacionadas aos trabalhos da Organização Internacional do Trabalho como, por exemplo, definir o diretor-geral da repartição internacional do trabalho, deliberar sobre relatórios elaborados pelas comissões de técnicos e peritos que analisam várias

questões trabalhistas e também é o órgão responsável por adotar as medidas previstas no caso de queixas e reclamações feitas pelos integrantes da organização como um todo (SUSSEKIND, 1998, p.22-23).

O Conselho é composto, de acordo com o artigo sétimo (item 1), por 56 pessoas sendo 28 delas indicadas pelos delegados que representam os Estados-membros nas conferências e que também representarão os países no conselho de administração, 14 membros representando os empregadores eleitos pelos delegados que representarão os empregadores e, por fim, mais 14 pessoas representando os empregados eleitas pelos representantes desse grupo na conferência. Vale ressaltar que todos os membros do Conselho são eleitos de três em três anos, como fica claro pelo item cinco do artigo sétimo da Constituição da OIT.

Com relação à composição dos representantes dos países nesse conselho, cabe uma qualificação que é muito oportuna e que tem grande peso nos andamentos dos trabalhos da OIT: dez dos vinte e oito que compõem os representantes dos governos no Conselho de Administração são indicados pelos "Estados-membros de maior relevância industrial", como exposto no item dois do artigo sétimo da Constituição.

A Repartição Internacional do Trabalho é órgão que serve como um secretariado da organização e cuida de questões técnicas e administrativas como, por exemplo, promover condições para ocorrências de estudos sociais relacionados aos trabalhos da organização, compilar e repassar informações sobre as condições da classe trabalhadora ao redor do mundo, prestar assessorias às comissões da organização, principalmente em relação a normas internacionais entre outras funções (SUSSEKIND, 1998, p.23).

Por fim, as conferências internacionais do trabalho, também conhecidas como conferências gerais, são grandes encontros que ocorrem uma vez por ano, normalmente em meados de junho, onde os delegados dos governos, dos empregadores e dos empregados se reúnem para discutir questões que envolvem o mundo do trabalho direta ou indiretamente.

Nesses encontros é que são analisados e votados os relatórios das comissões de peritos que são extremamente importantes para a condução dos trabalhos da OIT. A conferência é o grande órgão diretivo da organização, sendo aquele que possui a capacidade para gerar fontes de direito, através das convenções, recomendações, resoluções e protocolos.

1.3 Direito Internacional do Trabalho e a OIT

O Direito Internacional do Trabalho é o ramo do Direito Internacional

que aborda e disciplina as questões laborais em âmbito internacional. Assim, tem a finalidade de proteger o trabalhador e garantir a universalização dos princípios da justiça social, além de promover a cooperação para melhorar as condições dos trabalhadores no mercado de trabalho e, por conseguinte, suas próprias vidas (FRANCO FILHO, 2001, p.157). A partir disso pode-se depreender a relação que existe entre os Direitos humanos e os trabalhistas, dando forma aos chamados direitos humanos laborais os quais possuem duas funções:

> inspirar e inducir los sistemas jurídicos internos, como un referencial ético de alcance global, así como completando sus lagunas; y la de parámetro de protección cuando las instituciones nacionales muestran fallas en su deber de promoverlos y protegerlos. (CAVALCANTI; ESTEVES, 2019, p.25)

Assim, deve-se ressaltar o fato de que não é raro haver dispositivos de Direito Internacional do Trabalho que não se limitam ao mercado de trabalho, pois a questão da justiça social envolve muitos outros temas importantes:

> Não trata apenas de condições de trabalho e seguridade social como se tinha no princípio. É mais amplo seu alcance. Cuida também de políticas sociais das transnacionais, reforma agrária, integração dos povos indígenas; cooperação técnica em formação profissional, administração do trabalho e combate ao desemprego e ao subemprego. (FRANCO FILHO, 2001, p.212)

Sendo a principal instituição internacional especializada nesse tipo de tema, a Organização Internacional do Trabalho constitui um dos principais atores capazes de gerar fontes de Direito quanto a questões laborais. Vale destacar ainda o fato de que o alcance das temáticas abordadas em suas Convenções e outras fontes de Direito não ficam circunscritas, muitas das vezes, apenas a questões intrínsecas ao mundo do trabalho, incorporando em suas discussões elementos de outras áreas do conhecimento como antropologia, economia, entre outras.

O primeiro documento que é de suma importância para a OIT é a Constituição de 1946 e a Declaração de Filadélfia de 1944. A Constituição aborda questões administrativas da instituição e está dividida em quatro partes: da organização, do funcionamento, disposições gerais e disposições diversas. Em termos de direitos propriamente ditos, a Declaração de Filadélfia é muito mais relevante, pois é nela que os princípios e objetivos relacionados à própria essência da organização estão dispostos.

Logo em seu primeiro item, os princípios fundamentais que regem a OIT

são elencados, nestes termos:

> a) o trabalho não é uma mercadoria;
> b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;
> c) a penúria, seja onde for, constitui um perigo para a prosperidade geral;
> d) a luta contra a carência, em qualquer nação, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum. (OIT, 1946, p.19)

Como fica evidente, o valor social do trabalho, entendido nesse contexto como o meio para se superar e alcançar a prosperidade, é extremamente relevante.

Além disso, são reforçados dois direitos extremamente consagrados nos ordenamentos jurídicos das nações democráticas: Direito de livre expressão e de livre associação.

Em seguida, no segundo item, observam-se os seguintes enunciados iniciais:

> A Conferência, convencida de ter a experiência plenamente demonstrado a verdade da declaração contida na Constituição da Organização Internacional do Trabalho, que a paz, para ser duradoura, deve assentar sobre a justiça social, afirma que:
> a) todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades;
> b) a realização de condições que permitam o exercício de tal direito deve constituir o principal objetivo de qualquer política nacional ou internacional; (OIT, 1946, p.20)

O que podemos elevar, neste ponto, é que a justiça social, na perspectiva basilar da OIT deve primar pela igualdade, e que as políticas nacionais e internacionais destinadas ao trabalho devem vincular-se ao bem estar material e espiritual das pessoas. Logo, desde já, podemos asseverar que as alterações estabelecidas pela nova reforma trabalhista brasileira estão distantes destes enunciados. No mesmo sentido traçado pela OIT são as diretrizes, nestas palavras:

> c) quaisquer planos ou medidas, no terreno nacional ou internacional, máxime os de caráter econômico e financeiro, devem ser considerados sob esse ponto de vista e somente aceitos, quando favorecerem, e não entravarem, a realização desse objetivo principal;
> d) compete à Organização Internacional do Trabalho apreciar, no domínio internacional, tendo em vista tal objetivo, todos os programas de ação e medidas de caráter econômico e financeiro;
> e) no desempenho das funções que lhe são confiadas, a Organização Internacional do Trabalho tem capacidade para incluir em suas decisões e recomendações quaisquer disposições que julgar convenientes, após levar em conta todos os fatores econômicos e financeiros de interesse. (OIT, 1946, p.20)

A alínea *a* desse item é particularmente especial, pois demonstra o principal direito em busca do qual a organização se orienta: o direito à segurança material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas oportunidades. Os itens restantes são pensados em função dessa única alínea e representam desdobramentos em políticas nacionais e internacionais que deverão buscar a prosperidade de todos.

Além desses primeiros documentos, a OIT também elabora as famosas Convenções do trabalho que são os principais resultados da atividade da organização em sua conferência internacional do trabalho, porém não se restringem a elas: as conferências também podem elaborar e votar recomendações. Convenções e recomendações são duas formas de materializar propostas no âmbito da organização internacional do trabalho, como coloca o artigo 19 em seu primeiro item, sendo que deverá se optar por esta forma "quando o assunto tratado, ou um de seus aspectos não permitir a adoção imediata de uma convenção" (OIT, 1946, p.10-11). Em outras palavras:

> As recomendações, ao seu turno, não têm natureza jurídica de um tratado internacional, pois não estão abertas à ratificação pelos Estados-membros, logo não são destinadas a internalização no ordenamento jurídico do Estado, o que as torna instrumentos de densidade jurídica e política menores que as convenções. As recomendações acarretam duas modalidades de obrigações, conforme prescreve a constituição da OIT. (CRIVELLI, 2010, p.75)

Assim como as recomendações, as Convenções precisam dos votos de dois terços dos presentes à conferência internacional do trabalho para serem

aceitas (artigo 19, segundo item da constituição da OIT). Pode-se afirmar que enquanto as Convenções que forem ratificadas têm o caráter de serem fontes formais de Direito, as recomendações e as Convenções não ratificadas podem ser consideradas como fontes materiais de Direito (SUSSEKIND, 1998, p.28).

Ainda há as resoluções e declarações que são instrumentos mais amplos de relevância jurídica inferior às Convenções, por não ter o caráter vinculante destas, embora isso não signifique que não seja importante para os trabalhos da organização e para o Direito Internacional. Além da Declaração de Filadélfia, há a declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento de 1998 onde está estabelecida a definição das "convenções fundamentais": um grupo de oito Convenções consideradas como de extrema relevância e que, por conseguinte, deverão ser respeitadas e seguidas, até mesmo nos casos dos países que não as ratificaram, guardadas as devidas proporções.

Nesse grupo seleto de instrumentos jurídicos constam as Convenções n° 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182, que abordam questões como: eliminação do trabalho forçado, liberdade sindical, proteção do direito de sindicalização, direito de negociação coletiva, direito à igualdade salarial entre os gêneros, proibição da discriminação em assuntos laborais, estabelecimento de idade mínima para trabalhos, definição das piores formas de trabalho infantil e a busca pela sua erradicação. O Brasil ratificou sete das oito Convenções sendo que a única a não ser ratificada foi a de número 87 que trata sobre o direito de se associar em sindicatos e a liberdade sindical.

1.4 Sistemas de Controle

Como mencionado anteriormente, a Organização Internacional do Trabalho através de suas Convenções e outros instrumentos jurídicos busca melhorar as condições de milhares de trabalhadores pelo mundo, garantindo assim a promoção da dignidade humana em nível global. No entanto, como é feita a fiscalização dos atores que compõem a instituição? E como é possível combater eventuais violações das convenções ratificadas?

A resposta para essas duas perguntas se dá pela presença e atuação dos chamados sistemas de controle instituídos pela Constituição de 1946 da organização. Os sistemas de controle são os meios institucionais pelos quais a OIT consegue se manter atualizada sobre o cumprimento do disposto nas Convenções elaboradas e ratificadas pelos seus Estados-membros. Podem ser distinguidos de acordo com sua natureza em sistemas de controle de eficácia e legalidade (FRANCO FILHO, 2001, p.159) ou ainda, de maneira equivalente, sistemas de controle regular ou provocado (CRIVELLI, 2010, p.77).

O sistema de controle regular ou de eficácia é um sistema que ocorre independentemente de denúncias feitas por quaisquer Estados-membros. Constitui-se em uma obrigação de cada ator em entregar um relatório contendo uma descrição sobre as medidas políticas e jurídicas que o país está adotando de maneira a concretizar os direitos expostos nas Convenções. Esses relatórios são entregues à Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações (CPACR) cuja principal tarefa é a realização de avaliações técnicas acerca da aplicação de normas dispostas nas Convenções que resultarão no seu relatório anual (OIT, 2014, p.102).

Essa comissão de peritos pode fazer observações e ainda fazer pedidos diretos. As observações são comentários sobre a aplicação de uma determinada Convenção e serão incorporadas no relatório a ser publicado anualmente. Por sua vez, os pedidos diretos consistem em pedidos de natureza técnica ou esclarecimentos que são feitos diretamente aos Estados-membros e não constam nos relatórios finais das comissões de peritos (OIT, 2014, p.102). O relatório anual da comissão de peritos será analisado pela Comissão de Aplicação das Normas da Conferência (CANC) formada em paralelo à ocorrência da Conferência Internacional do Trabalho.

A CANC mantém a estrutura tripartite que serve de palco para as discussões que acabam em recomendações para os países que precisam se atentar a determinadas normas internacionais do trabalho. As discussões e suas conclusões são publicadas na forma de um novo relatório, sendo que em casos mais graves, há a menção em parágrafos especiais do relatório (OIT, 2014, p.103). Essas menções em parágrafos especiais acarretam problemas aos países mencionados, pois:

> Há sempre a possibilidade de haver uma grande repercussão no interior de diversos países, caso estes venham a ser incluídos na lista de casos especiais que são debatidos nas sessões desta comissão. O fato de serem incluídos na lista e, eventualmente, a possibilidade de sofrerem nesta comissão uma avaliação e, por fim, recomendações críticas, tem o efeito, para um grande número de países, de uma verdadeira condenação moral. As opiniões públicas nacionais, como se pode notar, têm exercido uma grande influência. (CRIVELLI, 2010, p. 85)

Além desse sistema regular, há também o sistema de controle provocado ou de legalidade que possui outro tipo de funcionamento. Como o próprio nome já indica, tal sistema se movimenta a partir de algum tipo de ação feita por algum dos atores que compõem a Organização Internacional do Trabalho. As duas ações que podem ser apresentadas à organização internacional, através da repartição internacional do trabalho, são as reclamações e as queixas

que, por sua vez, passam por processos diferentes dentro da OIT.

As reclamações são mecanismos pelos quais os atores não-estatais podem denunciar o descumprimento de normas internacionais do trabalho presentes nas convenções ratificadas por parte dos Estados que compõem a instituição. De acordo com o artigo vinte e quatro da constituição da Organização Internacional do Trabalho, apenas organizações que representem trabalhadores ou empregadores podem fazer reclamações à Organização Internacional do Trabalho, ficando excluídos, portanto, os indivíduos considerados em si mesmos como potenciais agentes para entregar reclamações à instituição.

Por sua vez, as queixas constituem-se de instrumentos com as mesmas finalidades das reclamações, embora apenas Estados-membros possam submetê-las à repartição internacional do trabalho. No caso, o Estado que submeter a queixa, só poderá fazê-lo quando a suspeita de que seu semelhante estiver descumprindo uma Convenção ratificada por ambos os atores, como coloca o artigo vinte e seis da Constituição de 1946. Ainda é possível que o conselho de administração apresente uma queixa a qualquer um dos Estados-membros.

No caso das reclamações, a repartição internacional do trabalho, ao recebê-las, as submete ao conselho de administração para o devido encaminhamento e aviso ao governo envolvido sobre a existência dessa reclamação. A partir desse momento, o conselho de administração pode adotar três medidas: considerar a reclamação como inaceitável e improcedente, transmitir a reclamação ao comitê de liberdade sindical (nos casos em que esse comitê esteja apto para analisar) ou ainda nomear um comitê tripartite para analisar a reclamação (OIT, 2014, p.106).

Nessa última hipótese, o comitê pede novos esclarecimentos ao governo em questão e, ao término das discussões, redige um relatório com observações e recomendações para o caso em análise que será entregue ao conselho de administração. Este deverá optar entre duas opções: adotar um relatório com observações próprias e passar o caso para a comissão de peritos para que o acompanhamento do caso seja possível ou passar a tratar o caso como uma queixa e instituir uma comissão de inquérito para a análise do caso (OIT, 2014, p.106).

Por sua vez, as queixas que forem apresentadas à repartição internacional do trabalho serão repassadas ao conselho de administração que poderá repassar a queixa à comissão de liberdade sindical ou instituir uma comissão de inquérito para apurar o ocorrido (OIT, 2014, p.108). A comissão de inquérito, já mencionada tanto nos trâmites das reclamações quanto das queixas, é um órgão especial da OIT criado a partir do surgimento de uma queixa:

> *La comisión de encuesta [comissão de inquérito] es el procedimiento de investigación de más alto nivel de la OIT.*

> *En general, se recurre a él cuando un Estado Miembro es acusado de cometer violaciones persistentes y graves, y se hubiese negado reiteradamente a ocuparse de ello.* (OIT, 2014, p.109)

A comissão de inquérito elabora um relatório que investiga a situação e contém recomendações para o caso que será publicado pela OIT. nO Estado envolvido, ciente das conclusões da comissão de inquérito, pode aceitar as recomendações feitas pela Organização Internacional do Trabalho e buscar reparar as violações ocorridas, opção que leva o caso para a comissão de peritos para acompanhamento, ou optar por apresentar recurso à Corte Internacional de Justiça (CIJ), porque esta é a instituição que possui a competência para julgar divergências em questões da OIT (artigo 29, segundo item da constituição da OIT). Vale ressaltar ainda que as decisões da CIJ são inapeláveis como coloca o artigo 31 da Constituição de 1946 da OIT.

Por fim, a Constituição da Organização Internacional do Trabalho em seu artigo 33 também garante autonomia para a instituição, através de decisões coletivas tomadas no âmbito da conferência internacional do trabalho, lidar com Estados-membros que optarem por não seguirem as recomendações feitas pela comissão de inquérito.

2. A REFORMA TRABALHISTA BRASILEIRA DE 2017 NA PERSPECTIVA DA OIT

2.1 Contexto e Mudanças Pretendidas pela Reforma

Nos últimos anos o Brasil vem passando por várias mudanças profundas que acabam reorientando o sentido das políticas laborais adotadas no país. Com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016, assumiu o seu vice-presidente, Michel Temer, para terminar o mandato de sua antecessora.

O governo Temer tentou implantar mudanças reformistas no país, através de sérias propostas que deveriam ser adotadas para que o país saísse do quadro recessivo em que se encontrava. Assim, o governo buscou aprovar uma reforma trabalhista, uma reforma da previdência e, ainda, uma reforma tributária. Das três mencionadas, apenas a reforma trabalhista conseguiu ser aprovada naquele governo, e já está em vigor.

A ideia central da reforma trabalhista era transformar a CLT (Consolidação Das Leis do Trabalho) datada de 1943, e inspirada fortemente na OIT, em um conjunto de normas jurídicas que estivessem devidamente alinhadas com a necessidade econômica no momento que o país vivia. Nesse sentido, as mudanças pretendidas, que foram mais de 100 alterações em artigos da CLT,

giravam em torno de uma maior flexibilização das normas trabalhistas com o objetivo de fazer com que os empregados pudessem ser admitidos em funções no setor privado de maneira mais rápida, revertendo, assim, o quadro de desemprego acentuado que estava se desenhando entre 2016 e 2017. De acordo com dados do IBGE, em 2016, a média de desempregados (ou "desocupados") foi de 11,76 milhões de pessoas e em 2017 passou a ser 13,23 milhões de pessoas, representando um aumento de 12,5% na média de desempregados de um ano para outro (NÚMERO DE DESEMPREGADOS, 2018, s/p).

2.2 Principais Pontos da Reforma Trabalhista Brasileira

De maneira geral, as mudanças pretendidas pela reforma trabalhista partem de um pressuposto que altera profundamente a natureza do trabalho em si mesmo. Naturalmente, a questão das relações de trabalho é tratada no âmbito do Direito do Trabalho como uma relação que possui uma série de particularidades, e, por esse mesmo motivo, essas relações são pautadas de maneira a tratar o fator força de trabalho como um fator diferente de quaisquer outros bens jurídicos. Nesse sentido:

> o direito do trabalho surge para delimitar o espaço de livre atuação do mercado no que tange à mercadoria força de trabalho. Todo direito do trabalho é baseado na admissão da desigualdade de forças existentes, que visa superar a noção, mais próxima do Direito Civil, de um simples contrato de serviços de aluguel, em que a relação entre empregado e empregador existe apenas enquanto durar a prestação do serviço, e suas respectivas obrigações deve limitar-se a esse período. (CARVALHO, 2017, p.82)

Assim, o Direito do Trabalho possui uma natureza diferente quando comparado ao Direito Civil, por tratar de um elemento, o trabalho humano, que tem sérias implicações na realidade social, além de ser um âmbito em que normalmente se considera o empregado como o elo mais fraco de qualquer relação entre empregadores e estes. Dessa forma, uma série de princípios permeia o Direito do Trabalho como, por exemplo, o princípio protetor, o princípio da irrenunciabilidade e também o princípio da dignidade humana (FRANCO FILHO, 2001, p.32-40).

A mudança trazida pela reforma trabalhista de 2017 orbita em torno de uma concepção mais "objetiva" das relações de trabalho, uma vez que os artigos alterados por ela têm por objetivo permitir a negociação dos termos de trabalho, inclusive em pontos que antes eram protegidos diretamente pela legislação trabalhista. Logo, a mudança profunda trazida por esta nova lei consiste

em passar a entender a força de trabalho como um bem que pode ser objeto de uma relação jurídica comum como qualquer outro, diminuindo a interferência da legislação na autonomia das partes contratantes.

A partir dessa primeira consideração, podem-se compreender os artigos alterados pela Lei nº13.467/2017. O primeiro dos artigos a ser drasticamente alterado foi o artigo 611 o qual passou a incluir dois novos pontos: artigo 611-A e 611-B. O primeiro estabelece os casos em que prevalecem os acordos e convenções em detrimento do estipulado na legislação, ou, como ficou popularmente conhecido, estabeleceu os casos em que o negociado prevalece sobre o legislado. Dentro dessa concepção, ainda deve-se ressaltar a hierarquização que há entre as formas de negociação, sendo que a negociação individual passa a receber mais importância quando comparada a negociação coletiva (BOUCINHAS FILHO, 2017, p.132). Nesse sentido, os vários incisos que constituem o artigo em questão elencam os fatores que podem ser negociados de maneira mais livre entre empregadores e funcionários, sendo que, em geral, a flexibilização atingiu as questões relativas à jornada de trabalho e a remuneração.

O parágrafo primeiro do artigo 611-A estabelece que a justiça do trabalho deverá observar o exposto no parágrafo terceiro do artigo 8°. Por sua vez, este dispositivo determina que:

> No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a justiça do trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no artigo 104 da Lei n.10.406 de 10 de janeiro de 2002 (código civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva. (BRASIL, 2017,p.19)

Com isso, a Justiça do Trabalho deverá se preocupar em analisar apenas a forma dos acordos, para se certificar de que foram feitos em conformidade com a Lei, mantendo-se neutro perante o conteúdo destes, valorizando a autonomia da vontade das partes.

Em compensação, o artigo 611-B determina aqueles pontos que não poderão ser negociados sob hipótese alguma. Vale ressaltar que este artigo não cria direitos, mas apenas retoma os direitos que estão contidos na Constituição Federal de 1988, reforçando, assim, os limites constitucionais estabelecidos (BRASIL,2017).

A flexibilização da jornada de trabalho é facilitada de acordo com a nova Lei. Além de poder ser fruto de negociação entre as partes, alguns tópicos sobre a jornada de trabalho também são característicos da tendência à flexibilização, como a revogação do artigo 384 que acarreta a exclusão dos quinze minutos que deveriam marcar o intervalo entre a jornada normal de trabalho

e as horas extras. Na mesma linha, a remuneração pode ser mais livremente negociada e uma mudança extremamente relevante, sob o ponto de vista do Estado, é que despesas como diárias de viagens e abonos não mais compõem a remuneração do trabalhador; dessa forma não incidem encargos trabalhistas sobre esses montantes (CARVALHO, 2017,Bp. 85).

No entanto, a flexibilização das leis trabalhistas não foi a única novidade trazida pela Lei nº 13.467. A legislação passou a considerar como regime de emprego válido o chamado "trabalho intermitente" previsto no parágrafo terceiro do artigo 443 da CLT, alterando as normas para a rescisão dos contratos de trabalho, tornando desnecessárias as presenças de membros do poder público, na qualidade de garantidores da lei, o que pode contribuir para dificultar o cumprimento dos deveres dos empregados para com seus funcionários, além de desprestigiar as negociações coletivas (BOUCINHAS FILHO, 2017, p.131).

Ademais, a reforma trabalhista também alterou alguns pontos relativos à contribuição sindical transformando em opcional a contribuição dos trabalhadores para os seus respectivos sindicatos (o que parece ser bom) e fez algumas mudanças nas normas referentes aos processos trabalhistas (o que parece ser ruim).

Melhor discorrendo sobre estes dois últimos pontos, a forma como eram cobradas as contribuições perfaziam certa imposição aos trabalhadores. De um lado, a extinção do desconto obrigatório da contribuição sindical no salário dos trabalhadores trouxe liberdade de opção ao trabalhador. Em 2018, o Supremo Tribunal Federal, por 6 votos a 3, concluiu que a extinção do desconto obrigatório da contribuição sindical no salário dos trabalhadores é constitucional. Logo, pois, com a nova CLT, as empresas e profissionais liberais só recolhem a contribuição sindical se estiverem filiados à entidade sindical patronal ou voluntariamente optem pelo recolhimento. A Lei tornou facultativas as contribuições sindicais de empregados (CLT, Art. 579) e de empregadores (CLT, Art. 587). Ademais, ninguém é obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a um sindicato. Em outras palavras, a liberdade de associação profissional ou sindical do trabalhador, proíbe o sindicato, e a empresa de exercer qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, sem a expressa e prévia anuência do trabalhador. Pode parecer algo simples, mas não tem sido. Diversas empresas, receosas de perderem *vínculos* com os sindicatos de classe invertem o procedimento legal, exigindo que o trabalhador exerça a oposição prévia à cobrança. Em verdade, a Lei dispõe pelo contrário. Seria o sindicato que deveria obter do empregado a sua filiação, para assim exercer a cobrança de mensalidades.

Outro ponto decorrente da reforma trabalhista foi aquela introduzida

pelo artigo 790, que estabelece a cobrança de custas processuais ao reclamante, dificultando o acesso à justiça, e a cobrança dos honorários de sucumbência (791-A).

Logo, o que foi possível observar foi a queda brutal de reclamações trabalhistas, o que não demonstra ser resultado do cumprimento de regras do trabalho.

Em síntese, o montante de novas reclamações trabalhistas no Brasil caiu 32%, no período de dois anos após reforma. A diminuição está principalmente vinculada à regra que obriga a parte vencida a pagar os honorários do advocatícios para a parte adversária.

2.3 A Reforma Trabalhista e a Perspectiva da OIT - a Submissão do Caso à OIT

A reforma trabalhista entrou em vigor em novembro de 2017 e gerou reações mistas na sociedade. Embora houvesse uma parcela das pessoas físicas e jurídicas que defendia a maior flexibilização das normas trabalhistas, uma forte campanha promovida pelos movimentos sindicais e alguns partidos políticos denunciavam a nova Lei como um indício de que o governo do então Presidente Michel Temer se propunha a extinguir direitos dos trabalhadores adquiridos após anos de lutas e conquistas da classe trabalhadora, desde a fundação da OIT.

Em meio a esse cenário de crise, alguns atores não-estatais ligados aos trabalhadores se propuseram a adotar medidas judiciais para tentar reverter eventuais abusos e trechos tidos como inconstitucionais presentes na reforma.

Nesse sentido, uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) foi encaminhada ao Supremo Tribunal Federal para discutir vários pontos da reforma. Já no ano de 2019, uma ADI foi julgada procedente e, em decorrência dela, ficou proibido o trabalho de gestantes e lactantes em locais insalubres, pois havia uma disposição na nova Lei que permitia tal atividade. Nesse sentido, também há ações como essa que tem por objeto o trabalho intermitente, contribuição sindical, jornada 12 por 36 horas dentre outros (PEDROZO,2019).

Não obstante, a partir de um entendimento que percebia a reforma trabalhista como um dispositivo que violava Convenções Internacionais ratificadas pelo Estado brasileiro, os sindicatos e associações de diversas categorias também fizeram uma reclamação à OIT sobre as novas mudanças trazidas pela lei.

A reclamação foi feita no início do segundo semestre de 2017 e foi encaminhada para acompanhamento da Comissão de Peritos da OIT que incluiu o

caso em seu relatório anual feito ao final de cada ano. Nesse relatório, publicado em fevereiro de 2018, a comissão de peritos faz uma série de apontamentos sobre a reforma trabalhista e suas possíveis violações à convenção 98 da OIT(OIT,1949) que trata sobre direito de sindicalização e negociação coletiva. A primeira questão colocada se refere diretamente aos artigos 611-A e 611-B da reforma, pois se entendeu que esses dispositivos acabam violando o estipulado no artigo 4° da referida Convenção do trabalho que dispõe sobre os incentivos à promoção de acordos coletivos. De acordo com o disposto no relatório dos peritos:

> *although isolated legislative provisions concerning specific aspects of working conditions could, in limited circumstances and for specific reasons, provide that they may be set aside through collective bargaining, a provision establishing that provisions of the labour legislation in general may be replaced through collective bargaining would be contrary to the objective of promoting free and voluntary collective bargaining, as set out in the Convention […]The Committee notes with concern that new section 611-A of the CLT establishes as a general principle that collective agreements and accords prevail over the legislation, and it is therefore possible through collective bargaining not to give effect to the protective provisions of the legislation, with the sole limit of the constitutional rights referred to in section 611-B of the CLT.* (OIT, 2018b, p.60)

Nesse sentido, a comissão de peritos requer que o governo brasileiro se manifeste sobre a questão e que leve em consideração o disposto no artigo 4° da Convenção n. 98.

No mesmo relatório, os peritos se manifestam também sobre o artigo 442 da CLT alterada pela reforma que acaba permitindo que trabalhadores com maior qualificação profissional possam renunciar a alguns direitos trabalhistas em seus acordos de trabalho individuais. A comissão de peritos entende que há uma violação da convenção n.98, no referido artigo 4°, pois acaba permitindo um tratamento diferenciado em detrimento de acordos coletivos de trabalho. Por esse motivo, ressalta a importância de o governo brasileiro se manifestar frente a essa questão, além de recomendar ao governo que procure adequar o disposto na lei aos preceitos do artigo 4° (OIT, 2018b, p. 82).

Na Conferência Internacional do Trabalho, em sua 107° sessão de junho de 2018, a comissão de aplicação de normas da conferência analisou o exposto no relatório da comissão de peritos. A comissão da conferência debateu a questão e ouviu representantes do Brasil e de outros países que participavam das discussões. A principal alegação do governo brasileiro em sua defesa foi a

de que a comissão de peritos não poderia ter analisado a reforma trabalhista brasileira, pois ainda não estava no momento determinado para sua análise, de acordo com os ditames do sistema de controle regular, além disso, a comissão de peritos também fez, de acordo com a delegação brasileira, uma análise superficial e pouco conclusiva, pois não teve tempo hábil suficiente para analisar a questão com a devida atenção, o que levou a representação brasileira a defender o ponto de que a análise dos dispositivos legais pela organização tinha uma motivação mais política do que técnica (OIT, 2018a, p. 95-96). Tendo em vista o fato de que a reclamação foi feita pelas centras sindicais em julho de 2017, e considerando que a reforma só entrou em vigor somente em novembro, a comissão, que se reúne em novembro, realmente não pode averiguar a situação considerando os impactos da nova legislação no Brasil.

Assim, a comissão da conferência conclui as discussões recomendando ao Estado brasileiro que fizesse análises e apresentasse informações sobre a aplicação dos princípios de barganhas coletivas, livres e voluntárias na nova reforma trabalhista, além de informações sobre suas consultas com os representantes dos trabalhadores e dos empregadores. Essas informações e análises deveriam ser repassadas para a comissão de peritos para que pudessem ser analisadas na reunião de novembro de 2018 desse órgão da OIT (OIT, 2018a, p.106).

Em fevereiro de 2019, foi publicado o mais recente relatório da comissão de peritos da OIT que seria utilizado como base para a Conferência Internacional do Trabalho de junho de 2019. A comissão de peritos no relatório deste ano ressaltou que analisou o caso da reforma trabalhista fora do ciclo regular de controle, pois entendeu que o caso era importante, tendo em vista a quantidade de pedidos recebidos pela OIT para que se fizesse essa análise (OIT, 2019b, p. 58).

Com relação às questões levantadas pelos artigos 611-A e 611-B, a comissão reforça sua posição no último relatório:

> *the Committee recalls that while targeted legislative provisions covering specific aspects of conditions of work and providing, in a circumscribed and reasoned manner, for the possibility of their replacement by means of collective bargaining may be compatible with the Convention, a legal provision providing for a general possibility to derogate from labour legislation by means of collective bargaining would be contrary to the purpose of promoting free and voluntary collective bargaining established in Article 4 of the Convention*. (OIT, 2019b, p. 60)

A recomendação feita pela comissão sobre esse aspecto foi para que o

governo brasileiro delimitasse com maior precisão que tipos de direitos poderiam ser abdicados em um acordo coletivo, evitando eventuais acordos coletivos em que os trabalhadores perdessem direitos essenciais em meio a esses processos de negociação (OIT, 2019b, p.61).

De maneira geral, o tom do relatório da comissão de peritos foi de orientar o governo brasileiro a revisar os artigos que previam maior flexibilização das normas trabalhistas para que estivessem de acordo com a Convenção 98 da OIT(OIT,1949), sempre através de um constante diálogo com as representações dos empregadores e dos trabalhadores, para que todos os envolvidos pudessem opinar e ter sua voz reconhecida.

2.4 A reforma trabalhista pode ser objeto de análise da OIT?

Uma questão recorrente que se coloca quando se trata de organizações internacionais como a Organização Internacional do Trabalho é se tais organizações têm a competência para analisar casos internos dos países que, por sua vez, poderiam ser considerados como resultado da soberania de um determinado país. Nesse sentido, contextualizando essa questão para o caso em tela, seria possível para a OIT poder analisar um texto legislativo e, mais ainda, citar o país como um caso de possível violação de determinadas normas trabalhistas internacionais, exercendo assim uma atribuição de juiz?

Primeiramente, vale ressaltar a própria natureza das organizações internacionais e de sua personalidade jurídica para discutir esse tipo de questão. Como discutido acima, um dos principais documentos da Organização Internacional do Trabalho é a própria Constituição da OIT.

Trata-se do principal documento constitutivo ao qual qualquer Estado precisa ratificar para participar de todos os órgãos e atividades da organização. Logo, ao participar passa a ser necessário seu cumprimento. Nesse sentido, a adesão é fruto de uma vontade do Estado em pertencer àquela instituição:

> A personalidade jurídica das organizações internacionais é derivada, por carecerem da dimensão material, da realidade física presente nos Estados. Constituem realidade jurídica. Sua existência apoia-se nos tratados que a constitui, que são fruto de elaboração jurídica que resulta da manifestação dos Estados na sociedade internacional. Assim, as organizações internacionais derivam do instrumento jurídico e da vontade dos Estados. (SILVA, 2010, p.187)

Assim, o ingresso é feito a partir do consentimento dos Estados em participar dessas organizações. Claramente, o ingresso traz consigo uma série

de Direitos, porém também uma série de deveres, como aqueles previstos na constituição de 1946, por exemplo, a obrigação de submeter relatórios para a comissão de peritos como fica estabelecido pelo sistema de controle regular da OIT.

A partir disso já seria possível entender o porquê de a OIT possuir uma competência para analisar os casos oriundos de reclamações, uma vez que esses recursos se constituem como direitos de associações de trabalhadores e empregadores para externar sua posição. Por sua vez, geram deveres para o Estado como o de se posicionar perante as alegações, ou responder às comissões de inquérito quando o assunto for tratado como queixa.

Ademais, as Convenções também são outras fontes importantes de direito como mencionado acima. A constituição da organização estabelece no artigo 19, em seu item 5, alínea d):

> d) o Estado-Membro que tiver obtido o consentimento da autoridade, ou autoridades competentes, comunicará ao Diretor-Geral a ratificação formal da convenção e tomará as medidas necessárias para efetivar as disposições da dita convenção. (OIT, 1946, p.11).

E na alinea e), o seguinte:

> e) quando a autoridade competente não der seu assentimento a uma convenção, nenhuma obrigação terá o Estado-Membro a não ser a de informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho -- nas épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes -- sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a convenção. Deverá, também, precisar nestas informações até que ponto aplicou, ou pretende aplicar, dispositivos da convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou, ainda, por qualquer outro processo, expondo, outrossim, as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação da convenção. (OIT, 1946, p.11).

Sendo assim, a ratificação da Convenção é o instrumento que determina a posição do Estado perante aquela fonte do direito denominada convenção. A ratificação do documento pela autoridade competente acarreta a obrigatoriedade do cumprimento do disposto na convenção e os demais efeitos previstos na constituição. Em contraste, a não ratificação não gera a obrigação presente na outra hipótese, porém não exime o Estado de qualquer obrigação, como atesta o disposto na alínea "e)" do dispositivo em tela. A Convenção número 98 foi ratificada pelo Estado brasileiro em 1952, logo, o Brasil está obrigado,

de acordo com a constituição da organização, de fazer valer o disposto nessa convenção.

Em síntese, como a reclamação feita por vários atores não-estatais brasileiros é referente a uma convenção ratificada pelo Estado brasileiro, logo, a OIT tem plena competência para analisar qualquer reclamação decorrente do não cumprimento do disposto no texto. Assim, embora o STF seja a corte suprema para analisar questões de constitucionalidade no Brasil, e isso é certo, a OIT não atua como um sujeito internacional que está interferindo na atividade legislativa brasileira, mas sim como um ator que realiza estudos e discussões para definir se o país está ou não quebrando um acordo selado no momento da ratificação da constituição da OIT: fazer valer o disposto nos textos das convenções em território nacional.

2.5 Quais são as Implicações de um Parecer Prejudicial para o Brasil?

A segunda questão gira em torno dos efeitos de um parecer prejudicial para o Brasil. Por parecer prejudicial deve-se entender qualquer parecer que recomende ao Brasil para alterar a legislação trabalhista.

De acordo com o exposto acima, os relatórios das comissões de peritos vêm ressaltando a necessidade de o Estado brasileiro conformar a Lei nº 13.467/2017 aos ditames da convenção n.98, em especial, ao artigo 4° desta.

Tal recomendação é uma expressão clara de um entendimento de que o Brasil está descumprindo algumas diretrizes da referida convenção. Assim, em princípio, o efeito desse parecer gera perdas, porém não de grandes proporções. O fato de ser um país que consta na lista de países que estão sendo observados com atenção no âmbito da OIT, abre possibilidades para se pressionar o país a adotar essas mudanças por meio de uma forte opinião pública, tanto nacional quanto internacional.

No entanto, a questão pode ficar mais intensa caso a situação se transforme em objeto de queixa por parte de outros atores. Nesse caso, pode-se instaurar uma comissão de inquérito que, como dito anteriormente, é uma comissão criada especialmente para se debruçar sobre os casos onde as normas internacionais de trabalho são persistentemente quebradas ou representam gravíssimas violações a essas normas.

Nesse caminho, o Brasil seria muito mais pressionado e poderia até sofrer medidas mais duras tendo em vista o artigo 33 da constituição da OIT pelo qual fica garantida à conferência internacional do trabalho a autonomia para adotar as medidas que achar cabíveis para fazer cumprir as recomendações da comissão de inquérito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pareceres iniciais da comissão de peritos revelam a preocupação desse órgão sobre a problemática dos direitos trabalhistas frente a nova legislação brasileira que procura flexibilizar as negociações de trabalho e, assim, retomar o crescimento econômico no Brasil.

Claramente, considerando o fato de que a reforma passou a valer em novembro de 2017 e a reclamação foi analisada, em um primeiro momento, pela comissão de peritos no mesmo mês, realmente havia pouco tempo para uma análise atenta e com informações concretas sobre os efeitos da legislação.

No entanto, a preocupação da Organização Internacional do Trabalho não reside somente na eficácia da legislação, mas sim, também, na sua possível transformação em um dispositivo que permite a negociação de direitos básicos em acordos coletivos.

A seu turno, o número de desempregados no Brasil não atingiu números plenamente satisfatórios, conforme prometido pelos proponentes da reforma. Tal quadro só demonstra a dificuldade do cenário econômico atual enfrentado pelo povo brasileiro e que, após aproximadamente 2 anos e meio de vigência, a reforma trabalhista ainda não conseguiu gerar os efeitos prometidos à época das discussões no legislativo brasileiro, mesmo com todos os sacrifícios em matéria de direitos trabalhistas, sacrifícios estes que claramente geram controvérsias sobre se eram de fato necessários.

> É ingênuo acreditar que apenas a aprovação de uma norma que permita a sobreposição do negociado coletivamente sobre o legislado é a solução para a necessidade de modernização da legislação trabalhista brasileira. A negociação coletiva deve ser um instrumento de adaptação das regras gerais e inderrogáveis às particularidades das atividades e da realidade socioeconômica, não deve servir a precarização das relações de trabalho para garantir o lucro. (BOUCINHAS FILHO, 2017, p.135)

Nesse sentido, vale a reflexão e análise dos próximos resultados sobre a natureza do Direito Internacional do Trabalho como um grande ramo do direito que surge a partir da necessidade de se preservar o trabalhador frente às incertezas dos ciclos econômicos em nível internacional.

Assim, a recomendação da comissão de peritos não deve ser lida como uma intromissão de organismo internacional em assuntos de Estado, mas sim um reforço dos ideais pelos quais o governo brasileiro optou a partir do momento da ratificação dos tratados em questão.

REFERÊNCIAS

BOUCINHAS FILHO, J. C.. Reforma trabalhista e negociação coletiva no Brasil. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Santiago, v.8 n.16, out. 2017, p.127-140. Disponível em: <https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/48380/50969> Acesso em: 05 mai. 2019

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de Julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm , Acesso em: 10 mar.2020.

BRASIL. Senado Federal. *Consolidação das leis do trabalho e normas correlatas*. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535468/clt_e_normas_correlatas_1ed.pdf> Acesso em: 08 jun.2019.

CARVALHO, S. S. de. Uma visão geral da reforma trabalhista. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, Brasília, n.63, out. 2017, p.81-94. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt_63_vis%c3%a3o.pdf > Acesso em: 09 jun.2019

CAVALCANTI, T. M.; ESTEVES, J. T.. Reforma laboral en Brasil: La supremacía convencional y la protección de los derechos humanos a cargo del poder judicial. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Santiago, v.10, n. 19 p.p23-40, jun.2019. Disponível em: <https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/53754/56615 > Acesso em: 09 jul. 2019

CREIGHTON, B. The future of labour law: is there a role for international labour standards?. In: BARNARD, C.; DEAKIN, S.; MORRIS, G. S..(orgs) *The future of labour law.* Portland: Hart publishing, 2004.

CRIVELLI, E.. *Direito internacional do trabalho contemporâneo.* São Paulo: LTr, 2010.

FRANCO FILHO, G. de S.. *Globalização do trabalho*: rua sem saída. São Paulo: LTr, 2001.

NÚMERO DE DESEMPREGADOS no Brasil sobe 12,5% entre 2016 e 2017 (2018). Época negócios, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/01/taxa-de-desemprego-no-pais-fecha-2017-em-127.html > Acesso em 05 jun. 2019.

OIT. Organização Internacional Do Trabalho. *Convenção n. 98: Direito de sindicalização e negociação coletiva.* Genebra: OIT, 1949. Disponível

em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235188/lang--pt/index.htm > Acesso em: 06 jul. 2019.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Constituição da OIT de 1946 e seu anexo (declaração da Filadélfia).* Genebra: OIT, 1946 Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro--lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf > Acesso em: 07 jul. 2019.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Las reglas del juego*: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo. 3. ed. Genebra: Repartição Internacional do Trabalho, 2014.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Report of the committee of experts on the application of conventions and recommendations (report III – A).* Genebra: OIT, 2019b. Disponível em:< https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_670146.pdf > Acesso em 08 jul.2019

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Report of the committee on the application of Standards (part 2).* Genebra: OIT, 2018a. Disponível em: < https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_632917.pdf> Acesso em 08 jul. 2019

OIT. Organização Internacional Do Trabalho. *Report of the committee of experts on the application of conventions and recommendations (report III – A).* Genebra: OIT, 2018b. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_617065.pdf> Acesso em: 08 jul. 2019 .

PEDROZO, J.. STF pode derrubar trecho da reforma trabalhista nesta quarta; 30 ações questionam a lei. *Gazeta do Povo*, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/reforma-trabalhista-stf-inconstitucionalidade-trabalho-intermitente/> Acesso em 07 jul. 2019.

REZEK, F.. *Direito internacional público: curso elementar.* São Paulo: Saraiva, 2018.

SILVA, R. L.. *Direito internacional público*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SUSSEKIND, A. L.. *Convenções da OIT.* São Paulo: LTr, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHADE, J.. Brasil é incluído em "lista suja" da OIT sobre leis trabalhistas. *UOL notícias.* 11 jun. 2019. Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/06/11/brasil-e-incluido-em-lista-suja-da-oit-sobre--leis-trabalhistas/> Acesso em: 08 jul. 2019.

MIRANDA, J. A. A.de; ORTIZ, F. C.. Governança global e a agenda do trabalho decente da organização internacional do trabalho: implicações na reforma trabalhista do Brasil. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Santiago, v.9 n.18, p.101-116, out. de 2018. Disponível em: <https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/52074/54630 > Acesso em: 09 jun. 2019.

OIT VOLTA A ANALISAR se reforma trabalhista tira direitos dos trabalhadores (2019). *Agência Brasil*, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/06/10/oit-volta-a-analisar--reforma-trabalhista.htm > Acesso em: 03 jul. 2019.

OIT. Organização Internacional do Trabalho (2019a). *Report of the committee on the application of Standards (part 1).* Genebra: OIT, 2019a. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/----relrelconf/documents/meetingdocument/wcms_711293.pdf> Acesso em: 09 jul. 2019.

REZEK, José Francisco. *Conferência: A Internacionalização do Direito. Uma realidade centenária e suas perspectivas*. EMAGIS, TRF4, 28 abr. 2014.

SILVEIRA, D.; ALVARENGA, D.. Desemprego recua para 12,5% em abril, mas ainda atinge 13,2 milhões de brasileiros. *G1*, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/31/desemprego-recua-para-125percent-em-abril-diz-ibge.ghtml > Acesso em: 07 ago. 2019.

RUNET: A INTRANET RUSSA

Nathalia dos Santos Alves de Aguiar
Mayara Nascimento Ribeiro

INTRODUÇÃO

Seria possível um país se fechar totalmente para a internet global? Com uma proposta formal (Projeto de Lei Nº 608767-7)(RÚSSIA,2019b) e uma lei que a regulamenta (Lei Federal 90-ФЗ), a Rússia pretendia, até o final de 2019, se adequar a intranet e, com isso, se desfazer de qualquer relação com a *world wide web*. Apesar da ideia de restringir o acesso dos cidadãos à rede já ser utilizada por diversas nações, nenhum Estado se desconectou totalmente da internet como a Rússia vem trabalhando para tornar realidade.

Visando a soberania digital, a Rússia tem se empenhado na elaboração da RuNet, um modelo de intranet, isto é, uma internet privada controlada pelo governo, a fim de defender a segurança da nação em relação aos demais países em caso de crise, sob a justificativa de que todo Estado tem o direito de possuir meios de controlar seu espaço digital, de defender-se de ameaças externas, além de defender o acesso igualitário aos recursos online.

Nesse diapasão, neste artigo buscamos demonstrar os impactos no território russo e no plano internacional da intranet russa (RuNet), sob a perspectiva econômica, política e social, em contraposição aos objetivos do governo russo, observando, principalmente, a questão da soberania nacional em relação aos direitos individuais, assim como a evolução da internet sob esse cenário cada vez mais abrangente.

1. ASPECTOS DA SOBERANIA DIGITAL

Em 1648, um conjunto de tratados internacionais deu fim à Guerra dos Trinta Anos. A Paz de Vestfália é então idealizada como símbolo do "sistema laico das interações e dos princípios estatais modernos, como a soberania, a não-interferência na política doméstica dos demais Estados e a tolerância entre unidades políticas dotadas de direitos iguais" (JESUS, 2010), o que nos trouxe ao conceito moderno de soberania. O poder estatal de controlar e proteger o próprio território traduziu-se em pilar crucial da ordem política global.

Sob essa perspectiva, não é novidade que o governo russo tem tentado introduzir sistemas autocráticos no país. Em 2010, por exemplo, a Rússia foi uma das nações que se mostrou a favor de atribuir aos países endereços próprios de internet, com o objetivo de controlar suas fronteiras digitais da mesma forma que controla as fronteiras de seu território.

O desejo de Estados como a Síria e a Rússia na ONU, de que os países conferissem endereços de internet país por país, como números de telefone, criando, assim, rígidas fronteiras aos próprios cidadãos, foi amplamente rechaçado na época, por colidir com o ideal aberto da internet - um espaço livre dos imperativos de qualquer governo individual.

Uma década depois, fazendo parte de um significativo grupo de países contrariados com as ideias ocidentais, que dominam a governança da internet, a Rússia trabalha em um novo sistema de controle digital, o qual teve início com a aprovação de dois projetos de lei, cujo intento era criar, regular e isolar a internet russa. Robert Morgus, analista de segurança cibernética do Centro de Estudos Americano The New America Foundation, afirma: "As ambições da Rússia vão mais longe do que as que qualquer outro país, com as possíveis exceções da Coreia do Norte e do Irã, no sentido de fraturar a internet global" (*apud* ADEE,2019,internet)

É relevante perceber também que não só as ideias ocidentais perturbam o sistema político de países como a Rússia e China, mas a forma como essas ideias foram introduzidas por meio da internet, que não impedem que uma informação seja enviada de uma pessoa a outra. A exemplo disso, antes da eleição presidencial que ocorreria na Rússia em 2012, na qual Vladimir V. Putin garantira seu interesse em concorrer (o que fez e, de fato, ganhou), diversas manifestações foram organizadas pela internet como forma de protesto contra o sistema fraudulento das eleições no país, isto ocorreu, pois, segundo os manifestantes, as eleições parlamentares do ano de 2011 não refletiram a vontade do povo. De acordo com o New York Times, um evento organizado através do Facebook reuniu mais de 32.000 pessoas.

Putin, na época, acusou a até então secretária de Estado Hillary Clinton de incitar distúrbios em larga escala na Rússia. O governo russo, preocupado com as repercussões das manifestações, tendo em vista que, tempos antes, uma agitação similar desencadeou a Primavera-Árabe, buscou conter os protestos mobilizando batalhões de policiais e grupos pró-governo nos locais ocupados pelas manifestações.

Então, questiona-se: o comportamento de países como a Rússia em relação a internet seria apenas uma amostra de uma soberania digital no futuro?

A delegação que foi à ONU em 2010 demonstrou isso ao tentar fazer com que os Estados interessados desviassem do Protocolo de Controle de

Transmissão/Protocolo de internet (TCP/IP), que é o principal protocolo de envio e recebimento de dados, possibilitando que qualquer informação se dissipe, sem nenhuma barreira geográfica, é dizer, em suma, que países como a Rússia foram à ONU tentar formalizar as barreiras virtuais, sob o argumento de proteger seus cidadãos de informações "maliciosas", identificando e bloqueando todos os pontos de entrada e saída de internet em seu território.

Como bem expressou sobre o tema, Joris van Hoboken, especialista em projeção de dados: "Governos do mundo todo têm tentado ganhar mais e mais controle sobre o que acontece na rede. (...) A Rússia criou assim a estrutura legal para poder desativar partes da internet e controlar mais fortemente qual tipo de rede os russos podem ter no país." (HÃNEL, 2019). Logo, entende-se que o controle do espaço virtual é um assunto cada vez mais corriqueiro, como demostrado os dados do Freedom on the Net 2018 (AGHEKAN,2018) foi o oitavo ano consecutivo de queda na liberdade mundial na internet, o que denota que em uma escala global, diversos países estão tentando restringir a liberdade de seus habitantes, porém de maneira menos abrupta de como a Rússia planeja fazer.

A forma como a Rússia pretende instaurar seu próprio modelo de restrição ao TCP/IP será melhor aprofundada em momento oportuno, contudo, é necessário fazer-se uma pequena introdução sobre o que é de que forma o país pretende fazê-lo.

Inicialmente, imperioso esmiuçar o conceito de intranet, bem como seus efeitos dentro e fora dos países que a utilizam.

A intranet nada mais é do que uma internet interna, isto é, uma rede particular de computadores conectados a uma matriz, e que não têm acesso a nada além do que a matriz permita, de modo que a rede de computadores pode ser facilmente controlada. A grande diferença entre a internet e a intranet é o acesso, enquanto aquela é livre para que qualquer um possa acessá-la, a última tem o uso restrito a quem tiver autorização. Em síntese, trata-se de uma internet fechada, monitorada por alguém.

No caso da Rússia, o governo pretende utilizar o modelo para exercer certo controle virtual sobre seus cidadãos. Ressalta-se que o modelo de restrição à liberdade virtual por meio de uma rede isolada da internet global não é exclusivo russo. A China, por exemplo, desempenha um sistema de censura na internet criando aplicativos equivalentes ao Whatsapp, Twitter, entre outros, bloqueando os aplicativos ocidentais, além de impedir o acesso de qualquer conteúdo malicioso nos aplicativos do país. Nesse mesmo sentido, a própria União Europeia apoia o chamado "filtro de *upload*", que controla o *upload* de material a plataformas como o Youtube, com o objetivo de impedir que obras protegidas por direitos autorais sejam irregularmente divulgadas.

A Rússia trabalha atualmente com uma ferramenta híbrida que não necessita inteiramente de *hardwares* ou *softwares*, ao invés disso, controla os protocolos que apontam se o tráfego da internet que conseguem mover-se de sua origem ao destino tentado.

De qualquer forma, constituam-se as fronteiras da comunicação por países, delegações ou, ainda, plataformas globais de internet, é inegável que a internet livre e aberta como já foi chegou ao fim. Nas palavras de Lazanski, "a internet não tem sido uma rede global há muito tempo." (*apud* ADEE, 2019).

2. A INTRANET RUSSA

Tendo em conta o contexto histórico aludido no capítulo anterior, faz-se necessário diferenciar os conceitos de RuNet e Rusnet, facilmente confundíveis por serem homônimos homógrafos, mas que remetem a significados distintos.

Enquanto a palavra Rusnet se refere a Lei Federal Nº 90-ФЗ (RÚSSIA,2019a), aprovada em 05 de janeiro de 2019, a qual defere a criação de uma internet inteiramente russa, a RuNet refere-se à intranet propriamente dita, isto é, ao modelo de conexão interna.

A Rusnet[1], apresentada em dezembro de 2018, foi aprovada em tempo recorde pela Duma (equivalente à Câmara dos Deputados da Rússia). Isso se deu, em parte, graças ao lobby promovido por Putin, que sempre se posicionou a favor de uma internet russa segura, sustentável e funcional, resguardada de interferências e infraestruturas externas.

Em uma primeira leitura realizada em fevereiro na Câmara Baixa do Parlamento, a Lei Federal Nº 90-ФЗ(RÚSSIA,2019a) contou com 334 votos a favor e 47 votos contra, e contou com a introdução de uma série de medidas objetivando o funcionamento da intranet e sua proteção de possíveis *ciberataques*.

Em segunda revisão, a Lei contou com 320 votos de aprovação e 15 votos contra, sendo o texto aprovado praticamente sem alterações em relação ao primeiro, desprezando os protestos oposicionistas e de ativistas de direitos humanos, reforçando a soberania da internet na Rússia. Após a terceira aprovação e submissão ao Senado, uma mera formalidade, A Lei foi enfim promulgada pelo Presidente Vladmir V. Putin.

Essa Legislação faz parte do Programa Nacional de Economia Digital da Rússia, aprovado em 2017, e estabelece como meta direcionar o tráfego online e dados na internet russa para servidores controlados por autoridades do governo, além de viabilizar a construção de um sistema nacional de nomes de

[1] Projeto de Lei Nº 608767-(RÚSSIA,2019b)

domínio (DNS), o qual permitiria o funcionamento da rede interna quando a Rússia "se desligasse" da infraestrutura estrangeira.

Segundo a Rusnet (Lei Federal 90-ФЗ), a *Roskomnadzor*[2] é o órgão responsável pela criação de uma rede interna (intranet) que evite ameaças à estabilidade e à operação integral e segura da intranet no território russo[3], medidas que, segundo os propositores da lei, se fazem necessárias no país para defendê-lo de ataques virtuais.

A Lei também prevê que operadoras de serviços de telecomunicações sejam submetidas à ordem de um Conselho de Ministros, o qual, em caso de ameaças, determinaria quando um provedor poderá ou não circular o tráfego fora da intranet, isto é, na rede global.

Em suma, é dizer que a Rusnet, que entrou em vigor em 1º de novembro de 2019, determina que os provedores de internet russa se desconectem de servidores estrangeiros e criem um domínio nacional centralizado, o qual seja preservado caso a Rússia se desconecte da rede mundial, e que tenham todo o seu conteúdo supervisionado pelo governo, mais especificamente, pelo *Roskomnadzor*, o órgão de censura do governo russo, que pode "desligar" a internet externa a qualquer momento, se julgar necessário.

Apesar dos intensos protestos que a implementação da RuNet causou no país por aqueles que defendem a internet livre, não é de hoje o Presidente Putin vem trabalhado para exercer um controle obstinado sobre a internet russa, tendo o órgão supervisor da RuNet (*Roskomnadzor)* já banido do país o *Telegram*, aplicativo de mensagens, após seus desenvolvedores se recusarem a instaurar no aplicativo um *backdoor* que permitisse que o governo pudesse monitorar as mensagens trocadas pelos usuários, além de banir os IPs da *Amazon* e Google, e de exigir que influenciadores digitais se registrassem como veículos oficiais de mídias, entre outros.

Assim, embora o governo russo ateste que a implementação de uma rede interna é um meio eficaz de proteger o Estado ante ameaças externas, é clara a preocupação de que a intranet russa seja utilizada como forma de violar a privacidade e liberdade de expressão no país por meio da censura online. Pois, nas palavras de Barthes, o sistema de intranet é uma estrutura

> compulsória, fechada sobre si mesma, soberana, restritiva, a intranet é antes uma estrutura de segregação do que um sistema de informação. A figura principal do

[2] Serviço Federal de Supervisão das Comunicações em Massa, TI e Telecomunicações. Governo da Federação Russa. Disponível em: https://rkn.gov.ru/about/.

[3] Governo da Federação Russa. Câmara de Comércio. Disponível em: https://rkn.gov.ru/chamber-of-commerce/p1058/news71220.htm, 23/12/2019. Ver também: https://d-russia.ru/v-gosdumu-vnesjon-zakonoproekt-ob-administrativnoj-otvetstvennosti-operatorov-za-jekspluatociju-oborudovanija-dlja-ustojchivogo-runeta.html

> segregacionismo informacional da intranet é a persuasão, fundada na camuflagem - que consiste em oferecer como escolha o que na realidade é um compromisso - e fundada na retificação. (BARTHES, 1978, p. 173)

Ainda que em teoria pareça simples conceber como a intranet é implantada, já que é um sistema comum, sendo, inclusive, utilizado por diversas empresas, é necessário que se entenda como isso será feito na prática no território russo, para que se perceba os desafios e implicações que esse modelo de internet acarretará não só na Rússia, mas em todo o mundo.

A internet é formada por milhares de redes digitais, interligadas entre si, e que permitem a troca de informações e dados o tempo inteiro. Essas redes são conectadas por pontos de roteador de dados. A intranet russa pretende funcionar com a internalização desses pontos e manter os dados em seu território, sob seu controle, formando um tipo de *Kremlin* digital.

Kremlin, do russo кремль, significa fortaleza, referindo-se aos complexos fortificados (fortes) encontrados nas cidades russas, sendo o termo utilizado também para se referir ao Estado Russo. Os *Kremlins* são fortalezas imponentes que tinham por objetivo a proteção do território. O *Kremlin* digital, implantado pelo governo russo, controlaria a entrada e saída de informações na intranet, podendo censurar o acesso online.

A Rusnet, como comentado anteriormente, prevê a criação de uma infraestrutura interna que garanta o funcionamento da intranet russa quando o país se desconectar da rede externa, assim, a expectativa é de que os provedores de internet russos troquem os servidores estrangeiros pelo DSN russo, contudo, os prestadores de serviço de internet devem garantir os meios que permitam o controle centralizado de tráfego, para que a *Roskomnadzor* possa reter possíveis ameaças, assim, os ISPs (*Internet Service Provider*), isto é, os provedores de acesso à internet, empresas que conectam um usuário à internet, deverão conter uma espécie de *kill switch*, isto é, um mecanismo que permita desconectar o país da internet.

A intranet russa isolaria a internet russa do resto mundo, bloqueando o acesso tanto de dentro para fora do país, como em sentido oposto, o que permitiria o funcionamento de serviços como os e-mails, mas os acessos poderiam ser monitorados pelo governo

> Um ambiente tão fechado facilitaria o bloqueio de serviços proibidos ou indesejados. A ideia geral desta lei é manter tecnicamente ativo o segmento russo da Internet, mesmo que esteja desativado do resto da rede mundial de computadores (independentemente da fonte de tal decisão - uma força externa ou o próprio governo russo).

> A parte de bloqueio também parece bastante lógica, já que atualmente é extraordinariamente difícil para as autoridades impor o bloqueio quando serviços ilegais são hospedados por provedores estrangeiros. Num ambiente fechado na Rússia, isso seria muito mais fácil, pois todos os 'players' seriam apenas empresas e indivíduos russos. (SIMÕES,2019)

Feitas as considerações acima, não é de se surpreender que o programa é bastante criticado. Segundo o que informou o site russo RBK, em março de 2019, a implementação da intranet poderia custar algo em torno de 30 bilhões de rublos (USD 466 milhões). Além disso, outra crítica é que a intranet poderia reduzir o desempenho da internet russa, por ser operada apenas com infraestrutura local, além do desafio de criar um DNS interno que funcione em caso de "apagão" da internet mundial.

Ressalta-se que diversos países também utilizam de sistemas similares a intranet. A China, por exemplo, é o Estado mais famoso por utilizar o chamado *Escudo Dourado* (*Golden Shield*), um sistema bastante sofisticado de controle de internet. O Estado Chinês monitora seus pontos de roteadores de dados, valendo-se de filtros e bloqueios para determinados sites e palavras-chaves, redirecionando o tráfego para que os computadores não tenham acesso a determinados endereços. Além disso, por lei, Ciber-cafés chineses devem exigir a identificação dos usuários, além de possuírem câmeras que gravam as ações dos usuários e registro de todos os sites acessados.

Nas lições de WIVES (2013, p.58),

> o governo chinês incentiva seu uso econômico, ao mesmo tempo em que tenta bloquear sua utilização para fins de mudança social e política. Para o bloqueio do uso político e manutenção do uso econômico diversas técnicas sofisticadas são utilizadas. Assim, [...] não é meramente a expressão de opinião política que é censurada, os maiores alvos da censura são as postagens que incitam a ação fora da rede

Embora seja possível disfarçar a localização de um computador por meio de redes virtuais privadas (VPNs), para evitar os filtros, a China abate esses VPNs de tempos em tempos, condenando a prisão aqueles que fornecerem ou usarem essas redes, sob o pretexto de assegurar a harmonia do país, exercendo, assim, controle sobre o meio digital em todo seu território.

De outro giro, no Irã, aqueles que pretendem utilizar a internet local, precisam se registrar previamente junto ao governo para só então ter acesso a rede. O Estado inclusive já desligou a internet no país durante protestos

contra o governo, para evitar propagação de contestações oposicionistas, o que também foi feito pelo governo da Síria, sob os mesmos preceitos. Além dessa censura oficializada, o próprio governo emprega hackers para monitorar as redes de comunicação. Ao contrário da China, o Irã demonstra assim sua preferência para o controle político ao invés da necessidade de abertura econômica (WIVES, 2013, p. 62).

Nas não democracias (China e Irã), o controle político da Internet é muito fácil de ser exercido. As ferramentas técnicas de censura estão cada vez mais baratas e simples de serem instaladas, além disso a repressão aberta pode ser exercida sem grandes consequências para o regime (WIVES, 2013, p. 65).

Outros países, de menor extensão e economia, também são adeptos a fiscalização virtual e seu principal ideal: o controle da população. No Turquemenistão, por exemplo, o acesso à internet é restrito a apenas alguns privilegiados, contudo o acesso ainda é restrito à uma seleta lista de sites permitidos. O mesmo ocorre no Uzbequistão, onde são utilizados instrumentos administrativos e jurídicos para restringir o uso da internet. Porém, vale ressaltar que esses países não possuem uma intranet propriamente dita, somente restringem o acesso da internet.

Até o momento, a Coréia do Norte é o único país que possui um modelo efetivo de intranet, chamada de *Kwangmyong,* desenvolvida pela Central de Ciência e Agência de Tecnologia de Informação (CSTIA), implementada no ano 2000.

3. IMPACTOS DA DESGLOBALIZAÇÃO

Como elucidado neste estudo, a Rússia não é o único país que se afastou da internet global, porém, é o Estado cuja política e implementação seja o mais radical a fazê-lo. Nesse sentido, faz-se necessário compreender os impactos dessa decisão tão extrema, não apenas na Rússia, mas em todo o mundo.

A disseminação da mídia digital pode gerar grandes preocupações ao sistema político de um Estado, como acontece com a divulgação de *fake news*, o que nem sempre traz consequências democráticas ao país, pois o governo pode se valer de ferramentas para afastar seus cidadãos usuários da internet para ativismo político. Da mesma forma, um governo que deseja manter-se no poder pode utilizar o controle da internet como forma de autoritarismo.

Nesse sentido, analisaremos neste capítulo como a intranet russa é uma forma de censura e afronta a alguns direitos fundamentais, o que pode desestimular os usuários frequentes da internet de apoiar protestos contra o governo atual, bem como fazer com que usuários comuns façam uso das redes para fins políticos.

Primeiramente, imperioso reconhecer o redigido no artigo 17 da Constituição da Federação da Rússia, o qual prevê que "A Federação da Rússia reconhece e garante os direitos e liberdades do homem e do cidadão de acordo com os princípios e normas do direito internacional e de acordo com esta Constituição."(RÚSSIA,1963)

Em contrapartida, necessário ressaltar que dentre os direitos fundamentais, encontra-se a liberdade de expressão, tão essencial para a manutenção da democracia, base de outros direitos de liberdade, desde que se encontre relacionada a outros direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a vida privada.

Pois bem. O grande obstáculo da iniciativa russa é que, na visão internacional, a implementação do modelo de intranet não se trata de uma espécie de proteção nacional, mas sim de controle político e censura da liberdade dos cidadãos russos, que ficarão sujeitos apenas ao que governo permitir, quando permitir, correndo o risco de terem o acesso à rede desligado a qualquer momento pelo governo, em oposição a iminente globalização.

Dito isso, é imprescindível que se distinga o limite entre a proteção e o controle, porque, a partir do momento em que um governo resolve se fechar para a globalização no mundo de hoje, ainda que sob a justificativa de proteger a nação de ataques cibernéticos, os impactos de tal medida são refletidos nas relações externas, no comércio e nos direitos humanos.

Desde de março de 2019 ocorreram diversas manifestações. Rachel Denber, diretora da divisão da Europa e Ásia Central da ONG Human Rights Watch, afirma que, a RuNet "coloca em perigo a liberdade de expressão e informação online."(HUMAN, 2019) Declara ainda que "o governo pode agora censurar de maneira direta o conteúdo ou, inclusiva, transformar a internet russa em um sistema fechado sem informar ao público sobre o que fez ou por quê"(HUMAN, 2019). Por isso, a Lei tem sido considerada um pretexto utilizado pelo governo russo para ampliar o controle político, além de abrir caminho para um monitoramento em massa.

Deve-se ressaltar, no entanto, a própria Constituição Russa, quanto à liberdade de expressão, opinião e consciência, em seu artigo 29 prevê garantido o direito à liberdade de expressão, à privacidade, bem como a reprovação a censura:

> 1. A todos é garantida a liberdade de pensamento e de expressão.
> [...]
> 4. Todos têm o direito de livremente procurar, receber, transmitir, produzir e divulgar informação por qualquer meio lícito. A lista de constatações que compõem segredo

> de estado é determinada por lei federal.
> 5. Garantida a liberdade de informação de massa. A censura é proibida. (RÚSSIA, 1963)

Considerando que a própria Constituição Russa prevê tais direitos de forma expressa, pergunta-se: vale a pena sacrificar a privacidade cibernética e a liberdade comercial e digital do Estado com uma medida tão drástica?

A despeito disso, tomemos a China como exemplo, há anos o país tem sido bem-sucedido no exercício de sua autoridade política na internet, pois faz uso da *world wide web* para seu desenvolvimento econômico externo, ao mesmo tempo que utiliza a ferramenta para controlar a estabilidade política interna.

A segurança cibernética é pauta cada vez mais discutida na Rússia, que adota constantemente medidas para proteger seu sistema de internet. A exemplo disso, a Duma russa adotou emendas à Lei Federal nº 242-Фз, que ficou conhecida como Lei de Localização de Dados, exigindo que os operadores que coletassem, armazenassem ou processassem dados pessoais de cidadãos russos, utilizassem as bases de dados localizadas na Rússia.

Sob essa perspectiva, a Lei Federal Russa sobre Informação, Tecnologia da Informação e Proteção da Informação e a Lei de Localização de Dados, exigiram que empresas fornecedoras de serviços de comunicação, áudio ou texto, como os aplicativos de *messengers*, se registrassem formalmente, além de armazenar o conteúdo dessas comunicações antes regidas pela privacidade cibernética.

Mas o que seria a privacidade cibernética? Nas lições de Tércio Sampaio Ferraz Júnior,

> a privacidade é regida pelo princípio da exclusividade, cujos atributos principais são a solidão (o estar-só), o segredo, a autonomia. Na intimidade protege-se sobretudo o estar-só; na vida privada, o segredo; em relação à imagem e à honra, a autonomia. A privacidade tem, pois, a ver com a inviolabilidade do sigilo, porém, não significa um impedimento absoluto à autoridade fiscal. O acesso aos dados é permitido ainda que seja proibida a interceptação da comunicação. (FERRAZ JR., 1993)

Assim, tem-se que a privacidade é um direito subjetivo fundamental que, como tal, tem por contento a faculdade de sujeitar outros ao respeito e de repelir à violação das situações que o sujeito desejar manter apenas para si, por sua discricionária decisão. Assim, o objeto da privacidade não é uma coisa física, tampouco é um interesse, mas a integridade moral do sujeito.

Nesse sentido, o artigo 12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos é bastante claro ao prever que "Ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda pessoa tem direito à proteção da lei." Na mesma corrente, o artigo 23° da Constituição da Federação da Rússia de 1993, protege o direito à privacidade:

> 1. Todos têm direito à privacidade, segredos pessoas ou familiares, proteção da honra e do bom nome.
> 2. Todos têm direito à privacidade de correspondência, conversas telefônicas, postais, comunicações telegráficas e outros. A restrição desse direito só é permitida por decisão judicial. (RÚSSIA,1063)

No antigo Direito Romano, o *privado* se relacionava ao que era próprio do homem, à persecução do que lhe era útil, ao trabalho e sobrevivência, enquanto que o *público* se tratava do político. Porém, na era moderna, essa distinção mostra-se oblíqua pela concepção do *social*, que é comum tanto ao público (político) quanto ao privado (econômico), e é nesse quadro que nasce a privacidade.

Sobre o direito à privacidade, em se tratando de um direito subjetivo fundamental, faz-se necessário diferenciar objeto de conteúdo. O primeiro refere-se ao bem protegido, enquanto o segundo à faculdade do sujeito de manter o sigilo. Ligado a esse direito temos também a inviolabilidade do sigilo, que nada mais é do que uma condição do direito à privacidade, o que significa dizer que eles são relacionados, ou seja, onde não houver inviolabilidade do sigilo não há privacidade, porém se houver inviolabilidade não significa que não há privacidade.

Deve-se entender, ainda, quanto ao objeto da inviolabilidade do sigilo, isto é, que o objeto a ser protegido é a comunicação que vem a ser restringida e não os dados propriamente ditos. Logo, é a troca de informações privadas que é protegida e não pode ser violada por terceiro.

Apreciados os aspectos internos que a implementação da RuNet pode acarretar, isto é, a violação ao direito da privacidade e liberdade de expressão, é importante abordarmos os aspectos internacionais que intranet russa poderá gerar.

Comercialmente, há pontos positivos e negativos em relação à Rusnet, pois, se por um lado o conceito geral da Lei é manter ativa a prossecução da Internet na Rússia, um meio tão reservado como a intranet permitiria o bloqueio de serviços ilegais ou malquistos, ainda que a rede seja desativada da Internet mundial. Contudo, não se sabe precisar de que forma a Rusnet afetaria uma empresa que celebrasse negócios com a Rússia.

A aplicação das atuais leis russas de proteção de dados e controle de crise interferem em sua extraterritorialidade. É dizer, a legislação atual atinge intimamente empresas russas que trabalham com dados pessoais de cidadãos da União Europeia como parte de suas atuações comerciais como, por exemplo, empresas que fornecem bens ou serviços e monitoram o comportamento de cidadãos da União Europeia, como as operadoras de telefonia celular e agências de viagens.

Ademais, a Rússia, sendo um dos maiores países exportadores mundialmente, descumpre seus compromissos assumidos na OMC, ao violar direitos econômicos de outros países quando utiliza a intranet como ferramenta de discriminação desproporcional ao objetivo confesso das ações.

Vale ressaltar que, se a intenção do governo russo com a RuNet é a proteção da soberania em caso de *ciberataques*, a medida correta a ser tomada seria "descentralizar a infraestrutura da rede e devolver um robusto sistema de defesa", como explica COWIE (2012) em estudo feito pela Oracle, especificando ainda que "quando centralizados, a ameaça consegue facilmente atingir todos os alvos.".

Diante dos panoramas abordados, ainda que sejam contingências, tornam-se um importante panorama quando o governo russo divulgou a realização de diversos testes com a RuNet entre 16 e 23 de dezembro de 2019, no intuito de verificar a efetividade do sistema. Sobre o pouco comunicado a respeito dos testes em si, sabe-se que das investidas participaram os serviços de internet local e das companhias de internet russas, e que os resultados foram positivos, o que demonstra a efetividade de ferramenta, asseverando, assim, que a Rússia está cada vez mais próxima de se desconectar da *world wide web,* rumo a uma espécie de desglobalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, observamos como a censura online está próxima de se tornar o meão na jornada para aprimorar a esfera dos direitos humanos, da segurança cibernética e da liberdade de *e-commerce*, pois governos com regimes autoritários têm obtido visível êxito ao se ajustarem a qualquer ameaça que coloque sua autoridade em risco, como feito na China, Irã e, recentemente, na Rússia.

Virtualmente, a censura pode ser um acontecimento novo, mas a censura por si só não é, o que transmudou foram sua dimensão e consequências que, em certas ocasiões, atingiram novos níveis, com o sucessivo desenvolvimento tecnológico, como acontece com a RuNet.

Coligimos que ações ambiciosas como a da Rússia, de obter a soberania digital em seu território, *in casu*, por meio da implementação da RuNet, tem criado barreiras virtuais entre os Estados, o que pode causar uma fratura na internet global como conhecemos.

Percebemos que a censura, em conjunto com um governo autoritário de Internet, como é a RuNet, traz consequências em queda d'água, pois afeta não apenas a segurança nacional, como também as relações internacionais com outros Estados, assim como aflige os direitos humanos e o comércio.

A intenção da RuNet, segundo a própria lei que a regulamenta, é instaurar uma internet segura, funcional e, principalmente, resguardada de interferências externas, demonstrando, assim, a importância para os russos de se tornarem cada vez menos dependentes de interferências externas, o que demonstra o interesse do governo russo de se isolar da esfera global.

Ainda que o governo russo justifique a criação de uma intranet totalmente controlada em benefício da segurança nacional, é evidente que o governo pretende utilizar a ferramenta para monitorar e manter a estabilidade política, como fez, por exemplo, contendo as manifestações dos cidadãos russos em 2012.

Em retrospecto, o que se pretende deste artigo é demonstrar que a implementação da RuNet, ainda que sob o amparo legal da Rusnet, ante uma premissa de invocar a soberania nacional, é uma forma de censura que atinge diretamente os direitos individuais dos cidadãos russos, não apenas da vida privada, mas também da liberdade de expressão, todos estes protegidos e amparados pela Constituição Federal Russa de 1993, bem como por princípios e normas do direito internacional.

REFERÊNCIAS

ADEE, S. The global internet is disintegrating. What comes next? *BBC. Com* Disponível em: https://www.bbc.com/future/article/20190514-the--global-internet-is-disintegrating-what-comes-next Acesso em 29 mai. 2019.

AGHEKAN, E. et al. Freedom in the world 2018.*Freedomhouse.* Disponível em: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018 Acesso em: 10 out. 2019.

BARTHES, R.. *Mitologias*. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

COWIE, J. *Could it happen in your Country?* 2012, Internet. Disponível em: https://blogs.oracle.com/internetintelligence/could-it-happen-in-

-your-countr#postscriptum. Acesso em:?

FERRAZ Jr., T. S. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo. V. 88 (1993). Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdusp/article/view/67231/69841> Acesso em 5 nov. 2019.

HÃNEL, L. Rússia assina lei e confirma: a internet própria do país está a caminho. *UOL*. Disponível em: < https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2019/05/03/russia-assina-lei-e-confirma-sua-internet-propria-e-isolada-esta-a-caminho.htm?cmpid=copiaecola> Acesso em: 5 set.2019.

HUMAN Rights Watch Russia: New Law Expands Government Control Online. *HRW.ORG*. 31/10/2019. Disponível em: https://www.hrw.org/news/2019/10/31/russia-new-law-expands-government-control-online Acesso em: 15 de novembro de 2019.

JESUS, D. S. V. de**.** O baile do monstro: o mito da paz de Vestfália na história das relações internacionais modernas. *História*, Franca, v. 29, n. 2. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 jul. 2019.

RÚSSIA. *Lei Federal Nº. 90-Ф3* de 05 de janeiro de 2019. Emendas à Lei Federal. Dispõe sobre Comunicações e à Lei Federal sobre Informação, Tecnologias da Informação e Proteção da Informação.2019ª.

RÚSSIA. *Projeto de Lei Federal N° 608767-7.* Dispõe sobre Introdução e Alterações a Alguns Atos Legislativos da Federação Russa, publicada em 01 de maio de 2019.2019b.

SIMÕES**,** R. J. C. Proteção de Dados Pessoais – Federação Russa. *República do Direito,* 14/12/2019. Disponível em: https://www.republicadireito.com/blog/rgpd-russia. Acesso em: 28 jan. 2020.

WIVES, W. W.. *Situações de conflito no uso da Internet: embates e soluções*. 2013. 82 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARNEIRO, I. A. Rússia vai testar botão que 'desliga a internet' do país em abril. *Tecmundo.* Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/internet/139289-russia-testar-botao-desliga-internet-pais-abril.htm>

Acesso em 12 ago. 2019.

CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS**.** Disponível em: < https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf> Acesso em 17 jul. 2019.

DEMARTINI, F. Rússia estuda se isolar da internet para evitar ciberataques. *Canaltech***.** Disponível em: <https://canaltech.com.br/internet/russia-estuda-se-isolar-da-internet-para-evitar-ciberataques-133967/> Acesso em: 12 ago. 2019.

GETO, D. Russia approves law isolating country from the rest of the internet . *Menosfios*, 5/6/2019. Disponível em: https://www.menosfios.com/en/russia-approves-law-that-isolates-parents-from-the-rest-of-the--internet/ Acesso em 10 out. 2019.

GORHAM, M; et al. Digital Russia the language culture and politics of new media communication. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt=-BR&lr=&id0478=AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=P127T&dq-runet&ots=WMazfkDIKM&sig=LNwxxzzGC53kbbRAsiktwgys-5PM&redir_esc=y#v=onepage&q=runet&f=false> Acesso em 5 nov. 2019.

MULLER, N. O que é uma Intranet e pra que serve? *Oficina da Net.* Disponível em: < https://www.oficinadanet.com.br/artigo/intranet/o_que_e_uma_intranet_e_pra_que_serve> Acesso em 5 set. 2019.

SISTEMA DE APOIO À LEGISLAÇÃO. Sistema para assegurar a atividade legislativa do Sistema Automatizado do Estado Legislação. 2020. Duma Estatal da Assembleia Federal da Federação Russa. Disponível em: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/608767-7> Acesso em: 12 nov. 2019.

THORSTENSEN, V. et al. Desafios da ascensão da Rússia a OMC**.** *Texto para Discussão.* Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1776.pdf> Acesso em 12 nov. 2019.

ZABOROVSHI, V. et al. Synergy in Cyberspace and a New Networking Landscape: Telenetics Approach. *CiteSeerX* (2007). ID: 15875792. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?-doi=10.1.1.48.8287&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 28 out. 2019.

O OCEANO COMO ÁREA DE DOMÍNIO PÚBLICO INTERNACIONAL E A SUA GOVERNANÇA GLOBAL

Guaracy do Nascimento Moraes

INTRODUÇÃO

Há algumas áreas do globo que não pertencem a nenhum Estado soberano, portanto, a sua administração é regida por regras do Direito Internacional. Essas áreas englobam o "domínio público internacional", que segundo Rezek, pode ser definido como "espaços cuja utilização suscita o interesse de mais de um Estado soberano – às vezes de toda a comunidade internacional – ainda quando sujeitos à incidência de determinada soberania" (apud Portela, 2012,p.556).

Até o momento os espaços que fazem parte desse grupo são os oceanos, o espaço aéreo, as zonas polares, o espaço extraterrestre e os rios internacionais. Conforme o autor, todas essas áreas são de extrema importância para a comunidade internacional, pois envolvem questões quanto à preservação do meio ambiente, prevenção de desastres naturais, desenvolvimento da comunicação entre os Estados e do transporte de mercadorias e pessoas.

Entretanto, este trabalho irá focar no oceano como área de domínio público internacional, sendo importante a análise da boa utilização do espaço marítimo por toda a comunidade internacional, o que gera uma preocupação para o Direito Internacional contemporâneo. Segundo Martins, o direito do mar é o "conjunto de normas legais que regulam a utilização do mar, atuando na prevenção e solução de conflitos que delimitam as fronteiras e a extensão do domínio marítimo, bem como os respectivos direitos de soberania e jurisdição" (2013,p.10).

O mar é uma região de extrema importância para o globo, uma vez que, de acordo com Gonçalves, "os oceanos cobrem cerca de 70% da superfície da Terra e são peças-chave para a sobrevivência da espécie humana"(2013,s/p). Nos oceanos estão abrigados a maior biodiversidade do mundo, além de fornecer maior parte do oxigênio e água para o planeta e ser uma fonte vital de alimentos para toda a população do mundo, além disso, é o principal meio utilizado para o transporte de mercadorias do comércio internacional.

Porém, a questão problemática consiste exatamente no fato dos oceanos serem áreas de domínio público internacional, pois como são regiões que

pertencem à toda a comunidade internacional, elas estão passíveis de serem submetidos à exploração desenfreada e irresponsável, podendo agravar ainda mais a degradação da biodiversidade marinha e a escassez dos recursos marinhos vivos.

Portanto, uma vez que os oceanos possuem um papel de extrema importância para todo o planeta, a sua exploração também deve ser uma preocupação conjunta de todos os atores internacionais. Sendo assim, por meio das regulamentações trazidas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, é possível verificar as responsabilidades e atuações conjuntas para o uso sustentável desse importante recurso global.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é demonstrar, por meio de conceitos trazidos pelo Direito do Mar, quais são as divisões estratégicas do espaço marítimo pelos diversos atores internacionais, para que seja possível a delimitação da jurisdição da cada Estado e, por fim, a governança global dos oceanos, como área de domínio público internacional e a demonstração e importância de uma atuação conjunta para a exploração responsável e sustentável dos recursos marinhos.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO MARÍTIMO

De acordo com Gibertoni (2005,p.5), o Direito Marítimo possui relação direta com a civilização, pois o mar foi a principal área utilizada pelos povos antigos em suas missões de conquista e trocas comerciais. Grandes povos usavam o mar para fins comerciais e militares, dentre eles, os fenícios, gregos e romanos. Devido ao crescimento da navegação e do comércio pelo mar, foi necessário instituir normas e regras para regularizar essa atividade, o conjunto dessas normas é o Direito Marítimo.

Entretanto, o Direito Marítimo não surgiu de um dia para o outro. Segundo Martins (2013,p.23), "as primeiras regras escritas a respeito da navegação marítima de existência irrefutável são os Códigos de Hamurabi, da Babilônia, datado do século XXII a.C., e de Manu, dos hindus, datado do século XIII a.C., além das Leis de Rodes e do *Corpus Iuris Civilis*, de Roma".

Durante a Idade Média, muitas cidades se desenvolveram devido ao comércio marítimo, que impulsionou o aumento da riqueza.

> Surgiram muitos conjuntos de regras atinentes ao Direito Marítimo em diversas regiões, como o *Capitulare Navium*, de Veneza (1205); o *Consitutum Usus*, em Pisa (1160), e a Tábua de Amalfi (*Távola Amalfitana*, 1274), no século X, na mesma região; as regras de Oléron, na

> França, no século XII; o Consulado do Mar (*Consolato Del Mar* ou *Consulatus Maris*), na região de Barcelona, no século XIV; as Leis de Wisby, também no século XIV, vigorando no Mar Báltico, além dos Costumes de Amsterdã, as Leis de Antuérpia, *Guidon de la mer* (século XV ou XVI), o *lus Hanseaticum*, entre muitos outros ordenamentos.(MARTINS,2013,p.23-24)

Ainda na Idade Média, Gibertoni (2005,p.9) afirma que os principais institutos jurídicos do Direito Marítimo desse período foram o Consulado do Mar e os Rolos de Oléron. O primeiro apresentava regras costumeiras que foram aplicadas por todo o Mar Mediterrâneo e regulamentou as relações entre armadores, carregadores, capitães e marinheiros. Ele doutrinou diversos estatutos como, construção; compra e venda de navio; relações com o armador; contratos de comenda e fretamento; avarias; entre outros.

Os Rolos de Oléron foram regras baseadas nos costumes marítimos, compilados entre os séculos XI e XII, regularam matérias que vigoram até os dias atuais:

> Obrigação de não abandonar o navio sem ordem do capitão; salvamento de navio naufragado; alijamentos; praticagem; inavegabilidade do navio; morte de tripulante em viagem; sustento da tripulação; sacrifício do mastro e da âncora para salvação comum; e as responsabilidades do capitão e da tripulação em relação à carga durante a viagem. (GIBERTONI,2005,p.9-10)

Durante os séculos XVI e XVII, houve um grande avanço na navegação marítima devido aos grandes descobrimentos, iniciados por Portugal e Espanha. O primeiro país queria encontrar outra rota marítima para chegar até as Índias, que era o centro do comércio de diversas mercadorias. Entretanto, segundo Gibertoni, "os transportes de longa distância foram monopolizados pelos muçulmanos a partir da queda de Constantinopla, em 1453" (2005,p.7). A rota encontrada foi contornar o continente africano para que fosse possível chegar até as Índias. Essa estratégia causou a exploração de regiões da África e descobrimento de novas terras, como o Brasil. A Espanha também procurava novas rotas para chegar até as Índias, e por meio do financiamento do rei Fernando, o navegador italiano Cristóvão Colombo utilizou uma rota diferente: ele queria chegar às Índias contornando o globo terrestre. Entretanto, ao invés de chegar ao continente asiático, ele chegou ao continente americano.

Com o alto avanço das navegações marítimas, a França, sob o reinado de Luís XIV, ficou responsável por elaborar a Ordenação de 1681, também chamada de *Ordennance touchant la marine*. Segundo Gibertoni(2005,p.10)

tinha o objetivo de "unificar e nacionalizar o Direito Marítimo". Além disso, em 1807, a França promulga o Código Comercial Francês, cujos artigos 190 a 246 são destinados ao Direito Marítimo. Esse código influenciou muito legislações estrangeiras, dentre elas o Brasil.

Conforme afirma Gibertoni(2005,p.11), a legislação brasileira ficou muito tempo sob influência de Portugal, já que o Brasil era uma colônia portuguesa. Entretanto, em 25 de junho de 1850, foi promulgada a Lei nº 556, de 25 de junho de 1850, que é o Código Comercial. A legislação que concerne às áreas do Direito Marítimo consta na segunda parte desse código e essa lei está vigente até os dias atuais.

Entretanto, de acordo com Ferreira(2017,p.188), o conceito de direito marítimo trazido por Hugo Grotius em 1633 na qual "o mar deve ser considerado um território internacional e livre para todas as nações navegaram" somente erodiu no século XX, com o aumento da pesca, exploração dos recursos minerais, pesquisa científica, entre outros.

É possível verificar que a navegação marítima existe desde os primórdios do mundo e a sociedade primitiva já utilizava o mar como meio de transporte, comércio, guerras e conquistas. E a normatização marítima foi sendo moldada conforme a evolução da navegação. Nos dias atuais, em que o mar é considerado um importante recurso para a pesquisa, para a exploração de recursos minerais, para o transporte de mercadorias e pessoas, entre outros recursos, verifica-se que é necessária uma participação global na sua utilização e exploração, seja pelos Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais ou sociedade civil, sendo que todos devem usar esses recursos conscientemente e sabendo que o mar é um bem da humanidade.

2. A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR (UNCLOS)

O principal tratado que se refere ao mar é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, assinada em 10 de dezembro de 1982, também chamada de UNCLOS[1], que entrou somente em vigor na comunidade internacional em 16 de novembro de 1994. Essa convenção foi de extrema importância para a regulação da utilização do espaço marítimo, tendo como preocupação também a preservação ambiental do mar.

A UNCLOS, segundo Goyos(2011,s/p), criou duas categorias que definem os direitos e deveres na esfera do espaço marítimo. A primeira categoria são o mar territorial, a zona contígua, plataforma continental e a zona econômica exclusiva; já a segunda categoria compreende o alto-mar.

[1] *United Nations Convention on the Law of the Sea*

De acordo com Portela (2012, p. 558), o mar territorial é uma área adjacente ao território do Estado, sendo este subordinado à soberania do país. Conforme exposto no artigo 2º da UNCLOS(BRASIL,1990), a soberania estatal também compreende o espaço aéreo, o leito e o subsolo do mar territorial. O limite do mar territorial encontra-se nos artigos 3º a 7º da convenção, o qual afirma que não é permitido que o limite ultrapassasse doze milhas marítimas, a partir do ponto de base conforme a determinação da Convenção.

O mar territorial também faz parte do território do Estado costeiro e a nos artigos 17º a 26º da UNCLOS (BRASIL, 1990), determinam que os navios e aeronaves tenham o direito de passagem inofensiva por essa área, porém somente visando atravessar essa área sem penetrar nas águas interiores do Estado.

As normas referentes ao mar territorial já adentraram no ordenamento jurídico brasileiro, mais especificamente com a Lei nº8.617/93 (BRASIL, 1993), na qual o artigo 1º determina que "o mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil".

Segundo Portela (2012, p. 560), a zona contígua é uma área de no máximo 24 milhas marítimas onde o Estado pode fiscalizar e tomar medidas necessárias sobre as questões aduaneiras, fiscais, de imigração e sanitárias no seu território ou mar territorial. No Brasil, esse conceito está presente no artigo 5º da Lei nº 8.617/93, que diz:

> Art. 5º Na zona contígua, o Brasil poderá tomar as medidas de fiscalização necessárias para:
> I - evitar as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, no seu territórios, ou no seu mar territorial;
> II - reprimir as infrações às leis e aos regulamentos, no seu território ou no seu mar territorial.(BRASIL, 1993)

Ainda de acordo com o autor, entende-se por plataforma continental as áreas que se estendem por até 200 milhas marítimas, incluindo também os leitos e os subsolos dos espaços submarinos, os quais servem para a exploração e aproveitamento dos recursos naturais pelo Estado. Essa regulamentação também se encontra na UNCLOS, nos artigos 76º a 85º. A Lei nº 8.617/93 em seu artigo 6º relata que a área que compreende a plataforma continental possui uma extensão de 200 milhas marítimas. Contudo, é possível que ocorra uma extensão dessa área até 350 milhas marítimas, porém, é necessário que tal pedido de extensão seja pleiteado à Organização das Nações Unidas.

A zona econômica exclusiva é uma área com máxima extensão de 200

milhas marítimas, cuja exploração e aproveitamento são para fins econômicos. Portela afirma ainda que "a jurisdição estatal abrange também a pesquisa científica marinha e a proteção e preservação do meio ambiente, bem como a construção, operação e uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas"(2012,p.561). Entretanto, de acordo com o artigo 60 da UNCLOS, o Estado possui direitos de aplicação jurídica e regulamentação aduaneira, fiscal, de imigração, sanitária e de segurança em relação às ilhas artificiais e instalações fixadas na área da zona econômica exclusiva.

O alto mar é o espaço onde os Estados não podem impor a sua soberania e é de uso de toda a comunidade internacional. Sendo assim, nessa área há liberdade de sobrevôo, navegação, instalação de estruturas, pesca e pesquisa científica. Segundo Portela(2012,p.562), ainda que os Estados não imponham sua soberania nesse espaço, eles possuem algumas obrigações, dentre os quais "prestar assistência, impedir e punir o transporte de escravos, combater a pirataria e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes", conforme está também determinado na UNCLOS, em seus artigos 98 a 108.

De acordo com Campos(2020,p.113), o alto mar, também é chamado de oceano internacional, e corresponde a área que representa quase dois terços de todo o oceano do planeta. O alto mar faz parte da herança do *mare liberum* de Hugo Grotius, além de ser um dos quatro bens comuns globais, juntamente com a Antártica, a atmosfera e o espaço sideral.

Apesar da importância estratégica dos oceanos, os Estados ainda não dão a atenção necessária para que ações mais eficazes para a governança global dos oceanos sejam aplicadas nas conferências multilaterais, conforme afirma Gonçalves (2013,p.7).

3. A GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS

Conforme explicam Pizarro e Rial, as teorias sobre governança global começaram a aparecer após a queda do muro de Berlim, que causou o fim da bipolaridade causada pela Guerra Fria. A partir desse momento, há diversos atores públicos e privados que se relacionam e disputam espaço concomitantemente. Os autores complementam que "é nesse campo de disputa, controle e condução pelo poder que as dinâmicas da governança global são estabelecidas, sem necessariamente um governo mundial constituído e revestido de uma única autoridade"(2018,p.108-109).

De acordo com Campos, a Suécia criou uma comissão especializada para as políticas de governança global, na qual trouxe uma definição para a governança global:

> A governança é a soma das muitas formas que indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerem os seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo através do qual podem ser acomodados interesses contraditórios ou diversos e em que podem ser tomadas medidas de cooperação. Inclui instituições formais e regimes habilitados a impor o cumprimento, bem como acordos informais que as pessoas e instituições ou concordaram ou consideraram ser do seu interesse[...] A nível global, a governança tem sido vista principalmente como relações intergovernamentais, mas deve agora ser entendida como envolvendo também organizações não governamentais (ONG), movimentos de cidadãos, empresas multinacionais e o mercado de capitais global.(2020,p.116)

De acordo com Gonçalves(2013,p.5), a expressão "governança global" começou a tomar forma no final da década de 1980, a fim de "designar atividades geradoras de instituições que garantem que um mundo formado por Estados-nação se governe sem que disponha de governo central". Essas atividades também recebem contribuições de diversos atores como governos nacionais, organizações internacionais, organizações não-governamentais e a sociedade civil.

Pizarro e Rial(2018,p.111) afirmam que "o conceito de governança global traz a ideia de que o Estado não é o único ator no cenário internacional". Ou seja, ocorre a mudança na questão da autoridade, que deixa de ser centralizada, mas passa a ser multilateral, mediante a atuação de organismos e regimes internacionais, assim como, diversos atores privados.

Portanto, percebe-se que a globalização é o principal responsável pela multipolaridade dos centros de autoridade, na qual verifica-se a atuação mais eficaz e presente de novos atores no cenário internacional, como as organizações internacionais, as organizações não-governamentais e a sociedade civil, trazendo uma ruptura do antigo modelo de atuação internacional, na qual somente os Estados possuíam o *status* de autoridade.

Segundo Archer (*apud* CAMPOS,2020,p.116), a área de cobertura da governança global transcende a jurisdição de cada governo, uma vez que é destinada para as atividades transfronteiriças, como o comércio internacional. Além disso, há questões emergentes atuais que chamam a atenção da governança global, como a criminalidade internacional, o tráfico de drogas, as crises ambientais transfronteiriças (como a poluição dos oceanos), o meio ambiente digital, a migração de refugiados e a propagação de doenças (como a COVID-19).

Eckert (*apud* CAMPOS, 2020,p.117) apresenta uma importante visão sobre finitude dos oceanos, na qual ele afirma que "durante vários séculos,

a grandeza dos oceanos era tão vasta que se acreditava ser ilimitada... no entanto, tornou-se claro que a escassez, o fator econômico universal da vida – se aplica mesmo aos oceanos".

Diante dessa ilustre frase trazida pelo autor, percebe-se que os oceanos, de modo geral, devem possuir um modelo sustentável de exploração e utilização, uma vez que o seu caráter ilimitado não é mais realidade, sendo necessário tratar os mares e os oceanos como recursos a serem usados com sabedoria.

Segundo Barros-Platiau e Barros (2017a, p.459), a governança global dos oceanos é complexa por diversos fatores. Primeiramente, os oceanos são espaços geográficos imensos, cujo tratamento e nomenclatura é diferente dependendo da esfera de conhecimento. A política e a geografia usam a zona costeira, o mar territorial, a zona econômica exclusiva, a plataforma continental e o alto-mar, ao passo que a biologia utiliza o termo ecossistema oceânico.

Outro fator da complexidade da governança global dos oceanos é a riqueza de recursos que os oceanos trazem em benefício para todos os atores internacionais. Não apenas recursos tangíveis, mas os intangíveis também. Os oceanos são lares de diversas espécies marinhas que auxiliam na alimentação de grande parte da população costeira, assim como possibilita o aumento da pesquisa científica nessas regiões. Além disso, tais recursos também possibilitam o crescimento da indústria pesqueira e de extração mineral e também são responsáveis pelo crescimento do comércio internacional, já que o modal marítimo é o principal meio de transporte nas operações mercantis internacionais.

De acordo com Barros-Platiau e Barros (2017b, s/p), essa complexidade inerente à exploração dos oceanos ocorre devido à sua vastidão e riqueza de recursos biológicos e minerais, além do escasso conhecimento analítico da comunidade científica sobre tal temática. Além disso, no século XX predominava o princípio da liberdade, na qual os Estados e demais atores internacionais eram livres para usufruir das riquezas advindas do mar.

Em contrapartida, esse princípio de liberdade colocou em cheque a questão da exploração desenfreada dos recursos marinhos, na qual os Estados e diferentes atores internacionais utilizam as riquezas provenientes dos oceanos livremente, mas sem responsabilidade, não considerando que a ideia de que os oceanos produzem recursos ilimitados é passado e não condiz com a realidade atual. Sendo assim, é preciso que todos os atores atuem conjuntamente, para explorar os oceanos de maneira sustentável e responsável.

Nesse sentido, verifica-se que há uma falta de governança relacionada ao alto-mar. Gonçalves(2013, p.12) destaca que a Organização das Nações Unidas tem criado esforços para realizar novos mecanismos de governança dos ocea-

nos por meio de consultas informais da ONU (UNICPOLOS2), e também de grupos informais que realizam trabalhos relativos à preservação do uso sustentável da biodiversidade marinha em águas além das jurisdições nacionais, criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2004.

Ainda de acordo com Gonçalves(2013, p.12), tal grupo estruturou um importante avanço em seus trabalhos em 2011, na qual considerou a possibilidade de desenvolver um acordo multilateral no âmbito da UNCLOS, o qual conseguiu grande apoio para iniciar essas negociações, trazendo a União Européia e os G-77/China juntos.

Entretanto, segundo Barros-Platiau e Barros (2017a, p.462-463), as outras agências e organizações não possuem programas que se comunicam adequadamente, sendo, na verdade, o resultado dessas agendas a competição entre essas organizações, ao invés de colaboração. Para confrontar esse desafio, na 57ª Assembleia Geral foi criado o UN Oceans, cujo mandato segue abaixo:

> 1) Reforçar e promover a coerência das atividades das Nações Unidas relativas aos oceanos e às zonas costeiras.
> 2) Compartilhar atividades em curso ou planejadas das organizações no âmbito da ONU ou outros mandatos relevantes para identificar possíveis áreas para colaboração e sinergia.
> 3) Facilitar a participação das organizações no relatório anual do secretário geral relativo aos oceanos e ao direito do mar, sobre a pesca sustentável.
> 4) Facilitar as trocas de informações entre as agências, incluindo as experiências, as melhores práticas, os instrumentos, os métodos e as lições sobre temas relativos aos oceanos.(BARROS-PLATIAU,BARROS,2017a, 463)

Nesse sentido, a Agenda 2030 com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mais precisamente com o ODS 14, que versa sobre a *conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável* engloba toda a preocupação comunitária quanto ao uso responsável do mar, considerando que ele é domínio público internacional, ou seja, não possui proprietário.

Recentemente, a UNCLOS tem recebido mais atenção da comunidade internacional. Gonçalves(2013, p.6) elenca três razões para a ocorrência dessa situação: Primeiramente, devido à falta de recursos naturais, a exploração de recursos marinhos possui uma importância essencial para diversos Estados. Em segundo lugar, o desaparecimento dos recursos marinhos vivos e a deterioração da biodiversidade marinha têm se tornado motivos de preocupação da comunidade internacional e, em último lugar, o crescimento da pirataria e

[2] *United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea*

do contrabando demonstra cada vez mais o papel essencial da segurança marítima na comunidade internacional.

Além disso, a comunidade internacional tem subestimado a importância da sustentabilidade ambiental voltada aos oceanos, principalmente, como destaca Gonçalves(2013, p.6), para as três fronteiras ecológicas globais: biodiversidade, regulação do clima e ciclo do nitrogênio.

Os oceanos possuem uma importância estratégica e vital para o planeta e para a sobrevivência da humanidade, já que grande parte do globo é composta por água. Os oceanos são responsáveis pela produção da maior parte do oxigênio e da água da Terra, além de guardarem a maior biodiversidade do universo e ser uma grande fonte de alimentos para a população.

Contudo, os oceanos têm sofrido com grandes desastres ecológicos como o aquecimento global, a acidificação, a perda de sua biodiversidade, a pesca predatória, poluição química, modificações da utilização da terra em manguezais e estuários, entre outros. Essas situações fazem com que os oceanos fiquem cada vez mais em situação de vulnerabilidade, tanto para os recursos marinhos como para a sociedade em geral.

Gonçalves e Costa (apud GONÇALVES,2013, p.7) determinam que é importante que haja a edificação de uma governança ambiental global, com preocupação aos recursos oceânicos, com uma maior participação de diversos atores internacionais, atuando em consenso e cooperação para resolver grandes problemas ambientais.

Barros-Platiau e Barros(2017b, p.4-5) resumem o desafio da governança global dos oceanos em duas palavras: riqueza e saúde, uma vez que os recursos marinhos não possuem um proprietário e, portanto, estão sujeitos a apropriação de forma desregulamentada, cujo exemplo mais claro é o da pesca.

Segundo Jozan (apud GONÇALVES,2013,p.11), "a UNCLOS não foi capaz de abarcar todas as fragilidades e complexidades dos mares", uma vez que apenas fornece uma regulamentação fragmentada, deixando quase 70% dos oceanos a mercê do princípio de liberdade em alto-mar. Ou seja, a maior parte dos oceanos estão sujeitos à exploração desenfreada dos diversos atores internacionais, cuja ausência de regulamentação poderá causar graves consequências para o planeta e para a população mundial, em decorrência do papel estratégico global que os oceanos desempenham.

Gonçalves também aponta que,

> A conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas fora da jurisdição nacional está cada vez mais atraindo a atenção internacional, como informação científica, embora insuficiente, revela a riqueza e a vulnerabilidade dessa biodiversidade, particularmente em

> montes submarinos, nas fontes hidrotermais e recifes de corais, enquanto crescem as preocupações sobre a crescente pressão antrópica que representam as atividades existentes e emergentes, tais como a pesca, exploração de petróleo e bioprospecção, no fundo do mar.(2013,p.11)

Entretanto, o que é visto no cenário internacional atual é exatamente o contrário, na qual diferentes atores internacionais, como Estados, organizações internacionais e empresas multinacionais, buscam monopolizar a exploração dos recursos marinhos a fim de fomentar o aumento de riqueza individual, sem se preocupar com outros pilares importantes para a comunidade internacional, que é a saúde e a preservação do meio ambiente.

Sendo assim, é necessário que os oceanos sejam objeto de uma gestão global e comunitária, uma vez que é uma área de domínio público internacional, o qual não possui proprietários. Porém, o que ocorre atualmente é uma gestão concorrencial, na qual os diversos atores internacionais buscam usufruir dos recursos oceânicos, por meio de uma exploração desenfreada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse sentido, fica demonstrado que os oceanos possuem um importante papel para a comunidade internacional, não apenas para o crescimento da economia mundial e fomento da pesquisa científica, mas também, se não principalmente, para a sobrevivência humana, haja vista que os oceanos são uma importante fonte de oxigênio e alimentos para a população mundial.

Cada território possui sua própria jurisdição nacional em seu espaço marítimo e atua conforme a sua conjuntura interna, contudo, é necessário que cada Estado tenha consciência do coletivo, uma vez que o oceano é um bem comum da humanidade. Ou seja, a atuação dos países em seus próprios recursos marítimos deve ser de maneira responsável e sustentável para não afetar a biodiversidade do mar como um todo.

Portanto, o desafio da governança global dos oceanos é a gestão coletiva desse importante bem comum da humanidade, na qual vemos cada vez mais a exploração desenfreada dos recursos vivos marinhos por parte de empresas e Estados, na qual visam monopolizar o uso dos oceanos.

Além disso, é inegável o papel crucial e fundamental da UNCLOS na governança global dos oceanos, contudo, é necessário que haja uma evolução contínua de suas contingências e regramentos, considerando o *status quo* atual. Portanto, é preciso que ocorra maior eficácia ao papel da UNCLOS, conjuntamente com todos os atores internacionais, para que atuem como uma comunidade internacional, visando o uso sustentável dos recursos marinhos.

REFERÊNCIAS

BARROS-PLATIAU, A. F.; BARROS, J. G. do C.. A governança global dos oceanos: dois desafios da gestão sustentável da diversidade biológica além da jurisdição nacional. 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. 25 a 28 de Julho de 2017. *Anais...*,2017b Belo Horizonte/MG. Disponível em https://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499739754_ARQUIVO_AGovernancaGlobaldosOceanos_AnaeJorgeBarros_ABRI2017.pdf Acesso em 10 jun.2020.

_____.; _____.. A governança global dos oceanos: desafios e oportunidades para o Brasil**.** In: SCHMITZ, G.de O.;ROCHA,R.A..(orgs) *Brasil e o Sistema das Nações Unidas* : desafios e oportunidades na governança global Brasília : Ipea, 2017a.

BRASIL. *Decreto nº 99.165 de 12 de Março de 1990* (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html Acesso em 09 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.617*, 04 de Janeiro de 1993. Disponível em *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm* Acesso em 08 jun. 2020.

CAMPOS, A. S. de. Os desafios da governança global do Oceano. *Relações Internacionais* (R: I), n. 66, p. 111-126, 2020. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n66/n66a07.pdf Acesso em 23 set. 2020.

FERREIRA, K. de S.. Conflito do Mar do sul da China e a UNCLOS. *Revista Defesa e Segurança*, v. 2, p. 187-206, 2017.

GIBERTONI, C. A. C.. *Teoria e Prática do Direito Marítimo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GONÇALVES, L. R.. Limitações do multilateralismo para a governança global dos oceanos. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013, Belo Horizonte. *Anais do Encontro Nacional de Relações Internacionais,* 2013. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Leandra_Goncalves/publication/261630522_LIMITACOES_DO_MULTILATERALISMO_PARA_A_GOVERNANCA_GLOBAL_DOS_OCEANOS/links/0f317534d68ec63907000000.pdf Acesso em 09 jun. 2020.

GOYOS, D. de N.. A Convenção de Montego Bay sobre os espaços marítimos. Última Estância, 2011. Disponível em http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/colunas/3131/a+convencao+de+montego+bay+sobre+os+espacos+maritimos.shtml Acesso em 08 jun. 2020.

MARTINS, E. M. O.. *Curso de Direito Marítimo.* Vol. I: Teoria Geral. 4.ed. Barueri: Manole, 2013.

PIZARRO, J. O.; RIAL, C. S. de M.. Governança global: visões teóricas e pluralidade de atores. Relac. int., *La Plata*, v. 27, n. 54, p. 107-120, jul. 2018. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67920/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 23 set. 2020.

PORTELA, P. H. G.. *Direito Internacional Público e Privado.* 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

Parte 3

SAÚDE E MEIO AMBIENTE

GOVERNANÇA GLOBAL: UMA ABORDAGEM NA ÁREA DA SAÚDE

Antonio Carlos Nisoli Pereira da Silva
Fernando Rei
Alcindo Gonçalves

INTRODUÇÃO

Em nenhuma outra época da história a humanidade experimentou tamanha possibilidade e acesso a conforto, bens, serviços, lugares, conhecimento, comunicação, autonomia e "empoderamento" de seus direitos como no início deste século. O crescimento financeiro e econômico e todas as benesses decorrentes dessa evolução nunca foram tão acessíveis a tantas pessoas, apesar das desigualdades sociais que ainda há em diversas regiões do mundo.

Os últimos cinquenta anos foram marcados por uma 'revolução tecnológica' de grandes proporções, responsável por proporcionar muitos benefícios à sociedade. Assim, sem pretender esgotar o tema, o que seria praticamente impossível face à gama enorme de possibilidades, algumas citações: acesso a medicamentos sofisticados; cirurgias menos invasivas e tratamentos a laser; equipamentos de diagnósticos que detectam doenças em estágios iniciais e propiciam a prevenção e evitam a mortalidade e evolução de morbidades; curas de doenças outrora incuráveis; criação de diversas formas de produção de 'energia limpa' e ambientalmente sustentável; desenvolvimento, sofisticação e segurança nos meios de transportes; estabelecimento da internet, com uso da tecnologia da informação e disseminação das redes sociais, com a consequente socialização e acesso à informação, conhecimento e comunicação, bem como a uma gama de produtos diversos, dentre outros benefícios.

É inegável, portanto, a contribuição científica na melhoria das condições e qualidade de vida das pessoas. Desde alguns anos, todavia, esse avanço tecnológico já sinaliza impactos drásticos e possivelmente de difícil reversão em um curto período, considerando a capacidade de resiliência do meio ambiente (FUNTOWICZ, S; RAVETZ, J.R.,1997; GIATTI, 2015).

No contexto das sociedades globalizadas (OLIVEIRA, 2005, p. 108; CUETO, 2015; BERTHOLDO; OLIVEIRA, 2018, p. 110) as múltiplas interações e influências exercidas pelos determinantes sociais, políticos e ambientais da

saúde, têm potencial para determinar a origem multifatorial das patologias.

Assim, sendo a Governança considerada como um dos macro determinantes da Saúde (CNDSS, 2008; VIANNA, 2011; ROCHA, 2015), assume um patamar elevado de responsabilidade, tanto por influenciar positivamente quanto negativamente os processos decisórios globais externos à área da Saúde. Portanto, o *modus operandi* das arenas externas de Governança e a sensibilidade sanitária de proteção à Saúde Global nas discussões e decisões políticas externas à área da saúde é que orientarão o *quantum* ou a profundidade da influência moduladora do processo *saúde-doença-cuidado* (SILVA, 2020, no prelo).

O presente texto aborda a aplicabilidade da governança global na área da saúde. Parte dos problemas globais ambientais e, constatando a insuficiência das teorias clássicas do Direito para o enfrentamento de grandes problemas globais, notadamente relacionados com a saúde, é salientado o papel da governança global na solução de problemas complexos. São destacados dois conceitos distintos: a *"Governança Global da saúde"*, definida como o uso de instituições, regras, processos formais por parte de Estados, instituições intergovernamentais e agentes não estatais para lidar com desafios que demandem ações coletivas e transfronteiriças de forma efetiva, cujo propósito primordial é a saúde, exercida no interior das arenas de Governança da Saúde Global da Organização Mundial de Saúde, por exemplo, e a "*Governança Global para a saúde*", que é a forma pela qual as instituições, mecanismos, relações e processos complexos formais ou informais entre Estados, mercado, cidadãos e organizações, sejam estas intergovernamentais ou não governamentais, estabelecem interesses coletivos, e diferenças são mediadas, sendo que, neste campo de atuação, a saúde deve ser encarada como desafio político e não apenas resultado técnico.

1. PROBLEMAS GLOBAIS AMBIENTAIS E SANITÁRIOS COMPLEXOS MODERNOS E SUAS INTERRELAÇÕES

Estudos científicos internacionais estimam que a humanidade já transgrediu três fronteiras planetárias: mudanças climáticas, taxa de perda de biodiversidade e mudanças no ciclo global de nitrogênio. Os limites planetários são interdependentes, razão pela qual a transgressão de qualquer um deles pode mudar a posição de outros limites ou fazer com que sejam transgredidos. Os impactos sociais das fronteiras transgressoras dependerão da capacidade de resiliência sócio-ecológica das sociedades afetadas (ROCKSTRÖM et al., 2009).

No mesmo diapasão, em se tratando de Saúde Global, os dados

internacionais são alarmantes e os dados nacionais brasileiros corroboram os resultados das pesquisas científicas, reforçando as evidências dos impactos que os determinantes sociais, políticos e ambientais podem exercer sobre a Saúde. A degradação ao meio ambiente pode ser citada como um dos determinantes das doenças humanas:

> Os avanços da medicina no campo da oncologia são inegáveis e se intensificaram nas últimas décadas do século passado, causando impacto na perspectiva da prevenção, do diagnóstico, da proposta terapêutica e dos cuidados paliativos. Ainda assim, o câncer continua sendo um problema de Saúde Pública tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento. De acordo com a International Agency for the Research on Cancer- IARC da Organização Mundial de Saúde, o câncer em 2030 deverá superar as doenças cardiovasculares como a primeira causa de mortalidade no mundo (KUSCHNIR; SILVA 2014, p.79).

Na mesma linha, algumas estatísticas são alarmantes:

> É importante salientar que os casos de câncer dobraram entre 1975 e 2000, e devem duplicar novamente entre 2000 e 2020. Para 2030, estimam-se 17 milhões de óbitos, 27 milhões de novos casos e 75 milhões de pessoas vivendo com câncer durante os cinco anos seguintes a seu diagnóstico, sendo que nos países mais pobres acontecerão mais da metade dos novos casos e dois terços dos óbitos (World Health Organization, 2008). As piores condições de vida e o menor acesso a serviços de saúde de qualidade fazem com que a incidência de determinados tipos de cânceres seja mais alta, como o próprio câncer do colo do útero (KUSCHNIR; SILVA, 2014, p.79).

Como se pode observar, conforme estudos científicos, o "envelhecimento" da população, associado à transformação nas relações entre as pessoas e seu ambiente, trouxe alteração importante no perfil de morbimortalidade, diminuindo a ocorrência das doenças infectocontagiosas (GIATTI, 2015, p. 27) (apesar de não extingui-las por completo) e colocando as doenças crônico-degenerativas como novo centro de atenção dos problemas de doença e morte da população brasileira (KUSCHNIR; SILVA, 2014, p. 79) considerada como uma grande transição epidemiológica brasileira (SABROZA; KAWA, 2014, p. 194).

Assim, à medida que as sociedades avançam, no tocante ao desenvolvimento econômico, as doenças crônicas degenerativas passam a assumir o protagonismo na preocupação científica na área da Saúde Coletiva, cuja posição

outrora fora ocupada a priori pelas doenças infectocontagiosas. Esse agravamento das condições de Saúde Global da população mundial em complexidade possui relação direta com o comportamento dos determinantes sociais, ambientais e políticos da saúde.

Para outros cientistas, o mundo estaria vivendo uma terceira transição epidemiológica, diretamente relacionada ao ressurgimento de doenças infectocontagiosas, muitas das quais são resistentes a potentes antibióticos e têm alto potencial epidemiológico e pandêmico no que tange à sua rápida disseminação global (DREXLER, 2002 *apud* GOTTLIEB; MORASSUTTI; CRUZ, 2011, p. 27). Nesse diapasão, o progresso contemporâneo não eliminou a possível coexistência de doenças infecciosas (febre hemorrágica, infecção por hantavírus e vírus da imunodeficiência humana, pneumonias atípicas, etc.) e doenças crônicas não transmissíveis, característica da segunda transição epidemiológica (DREXLER, 2002; MORSE, 1997 apud GOTTLIEB; MORASSUTTI; CRUZ, 2011, p. 27). Apesar da emergência da terceira transição, os problemas atuais ainda estão fortemente concentrados no manejo das doenças crônicas não transmissíveis, que ainda tendem a aumentar muito a sua prevalência mundial (GOTTLIEB; MORASSUTTI; CRUZ, 2011, p. 27).

Conforme Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde (CEPEDES) da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Pandemia por COVID-19 "deve ser compreendida como um *Desastre Global*, combinando processos globais e nacionais, afetando principalmente os mais pobres, podendo evoluir para uma Crise Humanitária em muitos países, incluindo o Brasil" (FREITAS, *et al*., 2020, p. 5 *apud* SILVA, et al. 2020, no prelo).

Esse *Desastre em Saúde Global*, devido à sua gravidade, duração, abrangência, alta taxa de transmissão e letalidade, cujo manejo de prevenção, tratamento e cura, a despeito da quarentena, isolamento ou distanciamento social, prescritos como alternativas de contenção da pandemia, impacta diretamente na economia dos países atingidos pela pandemia.

Essa experiência demonstrou que os *Desastres em Saúde Global* passarão a conviver, cada vez mais, com a prevalência das doenças crônicas degenerativas, bem como com as outras doenças infectocontagiosas ainda não erradicadas, bem como as doenças infecciosas tropicais negligenciadas (FORTES; RIBEIRO, 2014), dentre outras, demandando um aumento da sobrecarrega dos sistemas de saúde (públicos e privados), bem como poderão acentuar as iniquidades (WHITEHEAD, 1992 *apud* ESCOREL, 2009) e desigualdades em saúde, bem como as assimetrias entre as nações, com potencial para prejudicar drasticamente o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

É importante dar especial atenção ao complexo momento pelo qual passa

a Sociedade Global, frente à encruzilhada vivenciada pela Saúde Global, na qual o problema da pandemia mundial da COVID-19 evidencia o grande desafio à capacidade social de discutir os estilos de vida, impregnados em nossa cultura, cuja complexidade é comparável aos impactos suscitados acima, tratado por Rockström et al., (2009) o que potencializa o conceito de 'sociedade mundial de risco' definido por (BECK, 1966 *apud* REI, 2017) e, numa evolução em complexidade, constituindo verdadeira 'sociedade de perigo', merecendo destaque a premissa de que a vulnerabilidade é ambientalmente produzida pelas pessoas, pelas práticas políticas e institucionais (REI, 2017).

Esse fenômeno complexo, fruto da globalização do mundo (CASTELLS, 1999), da quebra de fronteiras comerciais e da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) e da economia e do surgimento de uma cultura globalizada, juntamente com o avanço tecnológico, gera crescente resistência no meio corporativo no tocante à mudança de modelo de gestão e meios de produção, pelo receio da perda do lucro almejado, se alguma coisa falhar nesse processo de alteração (DEMAJOROVIC, 2003), o que seria uma das justificativas para a dificuldade na mudança necessária, além da resistência dos outros segmentos sociais citados por REI (2017).

Como se pode constatar pelos estudos científicos supracitados, são alarmantes os problemas vivenciados pela sociedade mundial, o que desafia as ciências, as instituições, bem como a própria sociedade a encontrar alternativas para os problemas suscitados, cujos temas não podem ser entendidos, conduzidos e enfrentados em esferas exclusivamente nacionais (REI e CUNHA, 2015). Assim, a sociedade mundial, Organizações Internacionais, Estados-Nacionais, Governos Subnacionais, instituições, dentre outros, deverão tratar os problemas complexos globais com responsabilidade e com cooperação (KISS, 1992 apud SOARES, 2001), considerando os riscos, vulnerabilidades, incertezas, inseguranças e consequências (KISS, 1992; REI, 2017).

Num passado não muito distante, todavia num cenário menos amplo, esse panorama também evidenciou a fragilidade no campo institucional da Saúde Global, com o advento da epidemia do vírus ebola em 2015, destacando a ineficácia do Regulamento Sanitário Internacional, o que colocou a Organização Mundial de Saúde numa situação de descrédito frente a sua capacidade de enfrentar as novas realidades políticas e complexos riscos transfronteiriços (KICKBUSCH, 2017).

Atualmente, frente à pandemia da COVID-19, a Organização Mundial de Saúde encontra-se novamente desafiada e em resposta à problemática sanitária global, se posicionou firmemente no cenário mundial, pesar das incertezas científicas.

Seu posicionamento acerca das alternativas de tratamento variou,

entre *soluções farmacológicas* e *soluções não farmacológicas* (OPAS/OMS, 2020; FREITAS, et al., 2020, p. 24) sendo a primeira de responsabilidade dos sistemas públicos e privados de saúde e a última, apesar de orientada pela área da saúde, para sua eficácia, depende do comportamento individual e coletivo da sociedade, cuja atuação governamental é essencial, devido às implicações nas relações de trabalho, setor comercial, trânsito de pessoas.

Assim, a busca por soluções, demandou dos Estados-nação e dos governos subnacionais, a expedição de novas normas, cujas disputas de poder e ausência de união demandaram crises interfederativas graves, a exemplo da Itália, Estados Unidos e Brasil (ALESSI, 2020; ALONSO, 2020), prejudicando o necessário e almejado equilíbrio entre os interesses sanitários e econômicos.

Diante desse cenário vivido pela sociedade de perigo (REI, 2017), no qual os problemas complexos são comuns a todas as nações do mundo, fica evidente a necessidade da adoção de medidas de cooperação entre as mais diversas áreas científicas, Estados, governos subnacionais, empresas, organizações não governamentais, sem exclusão da própria atuação individual e coletiva da sociedade civil, no intuito de alcançar soluções técnicas, científicas e políticas consensuais eficazes para a resolução desses problemas.

Essa cooperação deve buscar ferramentas e alternativas aptas a lidar com a complexidade dos problemas globais que se apresentam neste século XXI, cujo alcance apresenta-se de forma difusa, coletiva e global, cuja transversalidade é uma peculiaridade cada vez mais presente e concreta.

Portanto, é de defender-se que a Governança seja talvez uma das alternativas mais adequadas, pois que se desenvolveu no universo naturalmente complexo das relações internacionais e tem apresentado resultados expressivos.

2. A INSUFICIÊNCIA DO DIREITO NO ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS GLOBAIS

Na esteira da tentativa de resolver problemas complexos em escala mundial, conforme Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, publicado em 2006, o Direito Internacional foi, ao longo do tempo, se fragmentando em áreas específicas (NASSER, 2015, p. 112). Nesse mesmo sentido (KALDOR, 2000, p. 284 apud TORELLY, 2016, p. 21; KOSKENNIEMI, 2009, p. 795-798 apud HOLMES, 2014, p. 1137- 1138; HOLMES, 2014; NASSER, 2015; AMSTUTZ; KARAVAS, 2009:645-650 apud HOLMES, 2014, p. 1140). Essa setorização ocorreu em conformidade com o seu campo de atuação, similar ao fenômeno comportamental da evolução das diversas ciências, conforme explanado na obra teórica, "A Estrutura das Revoluções Científicas" (KUHN, 2006).

Com o aumento da complexidade das relações humanas e sociais frente aos problemas globais e a transversalidade com outras áreas de atuação de outras ciências, o modelo científico tradicional tornou-se insuficiente para encontrar soluções concretas, razão pela qual demandou uma atuação integrada entre diversos ramos científicos.

Neste cenário, o Direito Internacional Clássico perdeu o seu protagonismo na seara das resoluções de problemas, considerando as dificuldades suscitadas, bem como porque as próprias regras do sistema jurídico são obstáculo ao sucesso na resolução de problemas globais, tais como: as não adesões dos Estados Nacionais aos tratados internacionais ou a não ratificação desses tratados, o que dificulta, numa atuação em consonância com a linha técnica jurídica tradicional, a execução dos acordos pactuados, constituindo uma ineficiência ou ineficácia das alternativas jurídicas propostas pela ciência jurídica e social (KISS, 1992), bem como a utilização do argumento da soberania estatal e regras de competência e jurisdição para isenção de responsabilização ou a criação de óbices e dificuldades para o sucesso na responsabilização ou solução para os conflitos globais.

Essas dificuldades enfrentadas pelas ciências jurídicas e sociais elevaram a atuação das ciências das relações internacionais, que trabalham com técnicas pertinentes às relações negociais, sendo uma das atuações o trabalho de mitigação de conflitos. Todavia, sozinha, também não consegue abranger todas as interfaces necessárias ao deslinde de um bom acordo internacional referente aos conflitos complexos, uma vez que estes impactam necessariamente em questões essencialmente jurídicas.

Ocorre que, apesar dos diversos sucessos e avanços, similarmente ao que ocorreu com os outros ramos científicos, o Direito Internacional tradicional também vivencia diversos fracassos no tocante à adequada, eficiente e eficaz proteção aos bens jurídicos que lhe cabe proteger.

Conforme explanado acima, essas dificuldades deitam raízes nos mais diversos aspectos basilares explicáveis à luz das técnicas e teorias nas quais está alicerçada a própria ciência jurídica, a formação dos Estados Nacionais, bem como a configuração para criação, validade e execução das normas de Direito Internacional Clássico.

Esses insucessos, demonstrados por diversas pesquisas científicas, evidenciam que o modelo tradicional da ciência jurídica, assim como ocorreu com as demais ciências, não consegue apresentar ferramentas eficazes frente à complexidade dos problemas enfrentados pela sociedade mundial. Essa crise evidencia um colapso nas regras e estruturas basilares da ciência jurídica que impactam no papel do Estado e na forma tradicional de operar o direito frente a casos complexos e de grande magnitude (KISS, 1992; PORTO et al., 2007).

Esse fenômeno é tratado pelas ciências das Relações Internacionais, bem como das Ciências Políticas como a mudança do modelo estatocêntrico para um modelo policêntrico, (INGRAM, 2005; FIDLER, 2009; FELDBAUM, LEE & MICHAUD, 2010 apud ALMEIDA, 2017, p. 47; OLSSON; SALLES, 2015), marcado pela transferência de parcelas da soberania estatal aos novos atores das relações internacionais, caracterizando uma nova distribuição do poder no mundo (OLIVEIRA, 2005), todavia sem que tenha havido a perda da soberania pelos Estados.

Esse fenômeno foi se consolidando em decorrência do exercício da Governança Global nas mais diversas áreas ou setores temáticos, com grande expressão na Governança Ambiental Global, especialmente no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, cuja atuação trabalha em busca de soluções para problemas ambientais de grandes magnitudes (SILVA, 2020, no prelo).

Embora pareça exclusiva das relações internacionais, a questão que permeia as relações de poder, cujos impactos das decisões políticas podem influenciar negativamente a condução de casos complexos, também se expressou no caso do *Desastre de Saúde Global* da pandemia mundial da COVID-19 em alguns países.

O caso brasileiro demonstrou que em casos complexos, a judicialização como ferramenta concreta de resolução de problemas de grandes magnitudes, no âmbito do exercício tradicional das ciências jurídicas e sociais dos tribunais não resultou capaz de oferecer uma solução que pudesse abarcar a completude do problema, de forma a alinhar todas as necessidades e interesses.

O Brasil, por ser uma República Federativa, por força da Constituição Federal, os seus entes federativos gozam de autonomia político-administrativa. Assim, no âmbito da Saúde, a legislação nacional descentralizou as ações de Saúde Coletiva com o advento da Constituição Federal de 1988, cuja responsabilidade pela execução das ações de atenção básica à saúde, passou a ser vinculada legalmente a cargo dos Governos Subnacionais. Casos como a COVID-19 são tratados pela Atenção Básica do Sistema único de Saúde, cuja responsabilidade legal é primordialmente dos Municípios. Cabe aos Estados e à União apoiar os Municípios, pois estes são os detentores dos equipamentos sanitários que fornecerão diretamente a maior parte da assistência à Saúde para esses casos (SILVA et al., 2020, no prelo).

Dessa forma, independentemente da direção sanitária que o Governo Federal quisesse dar ao tratamento da pandemia da COVID-19, os Governos Subnacionais têm o poder legal para tratar o caso de forma diversa, porém desde que de forma mais protetiva à Saúde Coletiva, evitando prejudicar a macropolítica sanitária interna do país, além da própria Saúde Global (SILVA et al., 2020, no prelo).

O caso brasileiro evidenciou uma grave crise interfederativa, mediante as divergências de posicionamentos entre os Governos Subnacionais, que poderia ter sido mitigada ou até mesmo resolvida por meio da Governança interfederativa, que deveria ter sido liderada pela União. Esta se posicionou contrariamente ao posicionamento preconizado pela arena de Governança da Saúde Global da Organização Mundial de Saúde.

Nesse contexto, a judicialização torna-se expressiva no país, no qual uma "enxurrada" de ações e medidas judiciais foram propostas, o que poderia ter sido evitado por meio de uma governança interfederativa efetiva.

Esse caso demonstra a importância da Governança enquanto instituição dinâmica e moderna, capaz de adentrar aos meandros das relações políticas e sociais; todavia, deverá observar parâmetros mais apurados do que os adotados pelas arenas políticas de discussões oficiais e informais atuais, seja no âmbito das relações internacionais ou no âmbito doméstico.

Assim, o *modus operandi* de determinada arena de Governança, deverá observar todas as interfaces de impactos externos à sua abrangência, para a resolução dos problemas complexos globais, transpondo os possíveis reducionismos que poderão ser impostos por conta da especialização, setorização ou fragmentação das áreas científicas (WHITLEY, 1984 apud SIEGLER; BIAZZIN; FERNANDES, 2014, p. 255; THIESEN, 2008, p. 546; THIESEN, p. 2008, p. 549; JAPIASSU, 1976, p. 96-97 apud THIESEN, 2008, p. 549; POMBO, 2004, p. 5-6; MORIN, 2010 apud SIEGLER; BIAZZIN; FERNANDES, 2014 p. 255), das áreas de interesse, das Organizações Internacionais e de suas ações (BUSS, et al., 2017a, p. 291; RIBEIRO, 2016 apud BARROS; GONÇALVES, 2019; RIBEIRO, 2016), dos Estados-nação, dos Governos subnacionais e inclusive pelas diversas arenas temáticas especializadas da Governança Global (BUSS et al., 2017, p. 291; OTTERSEN et al., 2014, p. 32; BUSS; GALVÃO; BUSS, 2017, p. 377). Nesse mesmo sentido Silva (2020, no prelo).

3. O protagonismo da Governança Global na resolução de problemas complexos

Diante dessa situação, a dinâmica de enfrentamento dos problemas na seara mundial se valeu de um fenômeno que foi evoluindo nas últimas décadas, principalmente com a evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente para o Direito Ambiental Internacional (SILVA et al., 2017), este desenvolvido a partir de conceitos que embasam a Governança Global.

Na década de 1980, o Banco Mundial foi pioneiro em utilizar a expressão "Governança Global", mas com a finalidade de estabelecer um modelo adequado de gestão pública, principalmente para países em desenvolvimento.

O atual conceito de "Governança Global" surgiu por meio da Comissão sobre Governança Global, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1992 e possui como mote principal a participação e o reconhecimento da comunidade ampliada de pares teorizada pela Ciência Pós Normal (FUNTOWICZ, S., RAVETZ, J.R.,1997; GIATTI, 2015; SILVA, et al., 2017), num contraponto com o modus operandi da ciência normal descrita e explicada por Thomas Kuhn (2006).

Assim, "Governança Global" foi conceituada como sendo: "[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns" (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p.2; GONÇALVES, 2011).

O conceito de governança comporta quatro dimensões que, em conjunto, formam o arcabouço conceitual da Governança Global: seu caráter instrumental; a participação ampliada nos processos de decisão; a busca do consenso e da persuasão nas relações e ações e a sua dimensão institucional (GONÇALVES, 2011).

A Governança Global, portanto, tal qual é conhecida atualmente, surge dentro de um novo paradigma, que é o da sociedade global, no qual a democratização da participação foi ampliada de tal forma que o Estado soberano não é o único e exclusivo ator partícipe das relações de diálogo no tocante à resolução, encaminhamento e enfrentamento dos problemas globais.

O termo governança pode ser estabelecido em diferentes níveis, alguns bastante restritos e reduzidos geograficamente, como é o caso, por exemplo, da governança corporativa, que se refere a práticas e relacionamentos entre acionistas, diretoria, conselhos de administração e fiscal e auditoria de uma empresa (GONÇALVES, 2011).

Já a Governança Global possui caráter mais ampliado e refere-se a ações em escala mundial, sendo fruto do fenômeno da globalização, compreendida esta como um conjunto de processos cumulativos, de âmbito multidimensional, que engloba mudança significativa na organização da atividade humana e o deslocamento do poder da orientação local ou nacional para padrões globais, com interconexão e interdependência na esfera mundial (GONÇALVES, 2011). Destaque-se ainda que a governança é um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas (LORENZETTI; CARRION, 2012).

Similar ao fenômeno de especialização e fragmentação, próprios do comportamento e evolução das ciências modernas, a Governança, como ferramenta de enfrentamento de problemas complexos, ao ser utilizada em diversos fóruns temáticos de discussões, acaba por contribuir para com a produção de decisões que muitas vezes não são capazes de possuir eficácia plena no tocante

a proteção de bens jurídicos como a saúde e a vida (SILVA, 2020, no prelo).

Apesar de ter avançado positivamente, esse processo contínuo deve ser melhor avaliado, porque o *modus operandi* da utilização das técnicas e práticas de governança tem sido praticado de forma fragmentada. As discussões políticas nessas temáticas, apesar de reconhecerem e permitirem a participação ampliada de pares, nos termos da Ciência Pós Normal (FUNTOWICZ, S., RAVETZ, J.R.,1997; GIATTI, 2015 ; SILVA et al, 2017), ao se fragmentarem em arenas temáticas acabam por produzir resultados nem sempre favoráveis sob a ótica das outras aplicações de governança.

3. Governança de Saúde e Governança para a Saúde

A Saúde Global situa-se numa nova realidade, considerando a complexidade dos desafios que o mundo enfrenta, num contexto mundial multifacetado e dinâmico, em um cenário de crise econômica, política, ética e social, num âmbito de sociedades com grande diversidade de normas, valores e interesses, bem como grandes desigualdades na distribuição de riscos para a saúde e recursos para enfrentá-los, o que demanda um esforço e compromisso de cooperação da Governança Global (BUSS, et al., 2017).

Há que ser salientado que o processo de globalização gerou uma maior interdependência entre os Estados e a capacidade de proteção, promoção e abordagem dos determinantes da saúde pelos governos locais está diretamente influenciada pelo âmbito global (TOBAR, 2017).

A Governança Global é um instituto que evoluiu muito no âmbito do Direito Ambiental Internacional, sendo este uma evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente, subárea tradicional do Direito Internacional (SILVA et al., 2017). Apesar de ter crescido muito na sua curta existência, o atual sistema de Governança Global, cujo produto impacta na Saúde Global (TOBAR, 2017) não é suficiente para proteger ou promover a Saúde Global. Estudos constataram uma abundância de desafios globais igualmente graves e importantes competindo com o tema "Saúde Global" na seara internacional, além da ausência de lastro da sociedade civil no tocante à segurança em Saúde Global (KICKBUSCH, 2017).

A proteção dos interesses da Saúde Global está diretamente vinculada à qualidade na proteção, prevenção e precaução relativos aos danos ambientais, sendo esses um dos determinantes sociais de Saúde. Os determinantes sociais de saúde apontam tanto para as características específicas do contexto social que afetam a saúde, como para a maneira com que as condições sociais traduzem esse impacto sobre a saúde (ONU, 2005; SANTOS, 2012; ROCHA,

2015).

Abaixo, o clássico modelo de Determinantes Sociais de Dahlgren e Whitehead:

Fontes: Organização Mundial de Saúde, 2005 e CNDSS, 2008.

Assim, ao avaliar a imagem, é possível inferir que o Meio Ambiente impacta em diversos segmentos da configuração atual da sociedade moderna, pois faz parte dos macro determinantes estruturais de saúde, razão pela qual é um dos mais importantes ou fortes determinantes sociais da Saúde, o que caracteriza a importância da discussão da sua transversalidade aos problemas relativos à Saúde Global, cujo sucesso ou fracasso na sua proteção impactará diretamente na saúde e na vida das pessoas.

Logo, diante do cenário complexo descrito na introdução deste artigo, considerando ainda que o fenômeno da Governança Global traz um cabedal de ferramentas multivariadas para a solução de alternativas e enfrentamento de problemas complexos globais, deve-se reconhecer que esse fenômeno também se faz presente em diversas arenas de interesse. A utilização dessas técnicas de governança pode ocorrer de forma diferente, a depender da seara de atuação, e tende a ocorrer de forma desconexa ou fragmentada no mesmo diapasão com que as ciências tradicionais tratam e enfrentam seus problemas, ou seja, numa seara de fragmentação, especialização e talvez pouca conexão com as mais diversas áreas transversais, o que resulta, muitas vezes num produto inadequado (SILVA, 2020, no prelo).

No âmbito dos problemas complexos, as ciências da Saúde também se utilizam de técnicas de governança na busca por alternativas de resolução de

conflitos ou problemas pertinentes a sua área de atuação.

A *"Governança Global da saúde"* é definida como o uso de instituições, regras, processos formais por parte de Estados, instituições intergovernamentais e agentes não estatais para lidar com desafios que demandem ações coletivas e transfronteiriças de forma efetiva, cujo propósito primordial é a saúde. Trata-se da governança do sistema global de saúde (OTTERSEN et al., 2014, p.6). Essa é a governança exercida no interior das arenas de Governança da Saúde Global da Organização Mundial de Saúde, por exemplo. Nessa arena especializada e setorizada de Governança Global são discutidos os assuntos de interesse sanitários.

Já a *"Governança Global para a saúde"* é a forma pela qual as instituições, mecanismos, relações e processos complexos formais ou informais entre Estados, mercado, cidadãos e organizações, sejam estas intergovernamentais ou não governamentais, estabelecem interesses coletivos, e diferenças são mediadas. Neste campo de atuação, a saúde deve ser encarada como desafio político e não apenas resultado técnico. Desta forma, a Governança Global para a Saúde deve basear-se num sistema de Governança Global equitativo, no qual a distribuição de poder político, econômico deve ser mais democrático e sustentável social e ambientalmente (OTTERSEN et al., 2014, p.6). Essa é uma forma de governança exercida nas arenas de Governança Global, externas à arena de Governança da Saúde Global, todavia possuem preocupação ou sensibilidade com a consequência sanitária do produto das suas decisões políticas.

Buss et al. (2017) cita vários estudos científicos que demonstram a influência da Governança Global sobre a Saúde da população e os sistemas de saúde, a saber: Ottersen et al., 2014; Frenk & Moon, 2013, Buss et al., 2014, Fidler, 2010, Kickbusch, 2006; Cueto, 2015, sendo estes estudos importantes para evidenciar a importância de o instituto da Governança Global observar sua dinâmica com vistas a propiciar que seu resultado não seja deletério aos interesses da Saúde Global.

Para uma eficaz Governança Global para a Saúde é necessário que não se perca de vista todos os condicionantes e determinantes sociais, consoante modelo dos determinantes de saúde de Dahlgren e Whitehead (ONU, 2005) e (CNDSS, 2008), que impactam na saúde global quando da Governança Global ambiental ou em qualquer outra arena política de discussão.

> Estados nacionais são responsáveis pelo respeito, a proteção e a promoção do direito de suas populações à saúde, mas a globalização e muitos outros determinantes da saúde importantes estão para além de um único governo e são, inerentemente globais. O combate às iniquidades de saúde demanda não só esforços locais e em nível nacio-

> nal, mas também uma melhoria da Governança Global. Apesar de existirem muitos determinantes de saúde em muitos níveis, desde variações biológicas individuais até arranjos locais e nacionais, alguns determinantes sociais em saúde estão intimamente ligados a atividades transnacionais às interações políticas em nível global. Esses fatores globais ainda não receberam a devida atenção, talvez porque as causas e efeitos sejam difíceis de estabelecer, ou porque suas implicações podem vir a ser polêmicas e inoportunas para alguns (OTTERSEN et al., 2014, p.5).

Embora esteja consolidado o entendimento acerca da importância da implementação de ações sobre os determinantes das iniquidades sociais na saúde, elas têm sido escassamente utilizadas na prática das políticas públicas dos governos, sendo um dos motivos, dentre outros, o paradigma das normas biomédicas estruturantes das políticas públicas da Saúde Pública (BARRETO, 2017), razão pela qual a dimensão política da Saúde Coletiva e da Saúde Global deve ser mais bem estudada.

A melhoria no modo de funcionamento da Governança Global pode evitar as iniquidades em saúde, bem como alguns dos determinantes políticos globais, de forma a propiciar uma situação mais justa e equilibrada promovendo maior igualdade (OTTERSEN et al., 2014), tendo em vista que a desigualdade social é um dos pontos críticos que afetam a saúde das pessoas.

Feitas essas considerações, exemplifica-se a diferença entre a *Governança da Saúde* Global e a *Governança para a Saúde Global*, utilizando o caso do tratamento do Desastre de Saúde Global, pandemia da COVID-19, quanto às *medidas farmacológicas* e *medidas não farmacológicas* (FREITAS, *et al*., 2020, p. 24). As medidas farmacológicas são os protocolos técnicos discutidos e orientados pela Governança da Saúde Global da Organização Mundial de Saúde, que constituíram em Protocolos Clínicos de manejo do tratamento paciente por exemplo (SILVA et al, 2020).

Já as *medidas não farmacológicas*, que são as medidas sanitárias externas á área da Saúde, apesar de terem sido discutidas e decididas como condutas essenciais ao manejo da doença em termos pandêmicos, como o isolamento, o distanciamento social e o *lockdown*, tratam-se de decisões políticas, cuja adoção dessas medidas extrapola o setor da Saúde, e muitas vezes são decididas alheias à integração de profissionais da área, cujos impactos dessas decisões podem impactar negativamente no resultado das necessidades sanitárias. Outras medidas externas à arena de Governança da Saúde, mas que podem ajudar ou atrapalhar o direcionamento da pandemia, são as medidas econômicas de apoio á população.

Segundo o "Relatório Técnico e Sumário Executivo: Informação para

Ação" do Observatório COVID-19, do Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz:

> A resposta do setor saúde não se realiza sem o fortalecimento da governança dos riscos. Ainda que primeira resposta a pandemia tenha como protagonista o setor saúde, sua gestão dos riscos não se realiza sem grande participação de outros setores e atores da sociedade, o que requer o fortalecimento da governança. A governança envolve a coordenação e cooperação vertical e horizontal entre os diferentes níveis de governo e setores envolvidos na resposta, a participação ativa da sociedade civil, assim como o papel e a responsabilidade das autoridades locais no combate às emergências e na garantia da prestação dos serviços essenciais (FREITAS, et al., 2020, p. 7)

Assim, a Governança Global para a Saúde é uma necessidade urgente sob o ponto de vista da Saúde Global, razão pela qual é essencial que todas as arenas de Governança possam desenvolver um olhar sanitário, de forma a garantir que suas discussões e decisões políticas sejam as mais protetivas possíveis á Saúde e consequentemente à vida.

Para a Saúde Coletiva, no âmbito da Saúde Global, a Governança é caracterizada como um dos determinantes estruturais das iniquidades em saúde. Assim, a atuação política pode fortalecer ou enfraquecer a gestão do problema, a depender da forma como a governança é exercida.

Nesse diapasão, ao mesmo tempo em que a Governança é uma poderosa ferramenta, apta à resolução de problemas complexos, o seu funcionamento inadequado ou carente de integração entre os seus múltiplos níveis, poderá resultar num efeito reverso deletério aos interesses da Saúde Coletiva e, no caso do exemplo da pandemia da COVID-19, para a Saúde Global, pois que uma má condução da pandemia no âmbito doméstico poderá impactar na transmissão internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A saúde das pessoas é tão importante quanto a do planeta e os processos de governança não podem deixar de contemplar os aspectos e interesses relativos à Saúde Coletiva e Saúde Global. Se é certo que é preciso implementar medidas destinadas à superação das limitações mais importantes geradas pela ausência ou existência ainda embrionária de instituições, para que esse processo venha a se realizar, serão necessários atores internacionais e nacionais comprometidos

com a mudança e disposição para essa mudança.

Diante desse cenário, há necessidade de estudar e discutir melhor a atuação da Governança Global numa interface com as áreas transversais a determinados assuntos em questão, contemplando a participação da comunidade ampliada de pares e novos atores, bem como uma atuação multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar, além da interação efetiva com outras áreas afins, em processos de horizontalização da governança.

Ocorre que, o instituto da Governança Global, apesar de suas ferramentas multidimensionais, flexíveis e dinâmicas, ao ser utilizado em searas e arenas temáticas, também está sujeito a sofrer o fenômeno da fragmentação pela qual as ciências e as instituições e Organizações Internacionais passaram e ainda passam em busca de uma atuação mais específica, profissional e eficaz.

Por um lado, a fragmentação da governança apresenta algumas vantagens, sendo uma delas a possibilidade de discussão em arenas mais específicas, todavia, por outro lado, torna muito dificultoso o acompanhamento do seu produto, metas e resultados.

Neste diapasão, a Governança Global, quando atuante em uma determinada arena específica, deve se preocupar com todas as interfaces para que seu produto não satisfaça apenas um segmento, área da sociedade ou comunidade científica afeta a determinado ramo do conhecimento humano.

Há necessidade de cuidado maior com as interfaces do conteúdo abordado, cujas pautas devem ser compartilhadas com outros atores e cientistas, de forma a evitar que o produto da governança seja deletério ou prejudicial a outras searas, como a Saúde Coletiva ou a Saúde Global, por exemplo.

Esses ajustes, como a ampliação e percepção de quais atores dessa comunidade ampliada de pares deverão estar presentes em arenas específicas de discussão de problemas, têm potencial forte para evitar prejuízos a áreas transversais à sua atuação principal, de forma a melhor garantir o amparo ao bem jurídico da Saúde Pública e o Direito à Vida das presente e futuras gerações, ou pelo menos mitigar problemas maiores, consequências e efeitos reversos.

REFERÊNCIAS

ALESSI, G.. Itália pagou preço alto ao resistir a medidas de isolamento social para conter coronavírus. *El País Internacional*. 25/03/2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-25/italia-pagou-preco-alto-ao-resistir-a-medidas-de-isolamento-social-para-conter-coronavirus.html . Acesso em: 16 mai. 2020.

ALMEIDA, C.. Saúde, Política Externa e Cooperação Sul-Sul. In: BUSS,

P. M.; TOBAR, S. (orgs) *Diplomacia em Saúde e Saúde Global*: Perspectivas latino Americanas.. cap. 01. p. 41-86. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017.

ALONSO, L.. Brasil segue EUA e deixa de apoiar medida da ONU de cooperação contra coronavírus: Resolução defende acesso global a medicamentos e equipamentos e reafirma papel da OMS durante crise. *Folha UOL*. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/brasil-segue-eua-e-deixa-de-apoiar-medida-da-onu-de-cooperacao--contra-coronavirus.shtml .Acesso em: 18 mai. 2020.

BARRETO, M L. Saúde Global, Grandes Desafios Contemporâneos: Dinâmica Populacional, Determinantes, Riscos e Condições de Saúde. In: BUSS, P. M.; TOBAR, S. (orgs.). *Diplomacia em Saúde e Saúde Global*: Perspectivas Latino-Americanas. Capítulo 7. p. 195-223, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. B.. Fragmentação da Governança Regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). In: Crise do Multilateralismo. Mundo e Desenvolvimento: *Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP* v. 2 n. 3 , p. 06-39. 2019. ISBN: 2596108X.Disponível emoliveira: http://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoeDesenvolvimento/article/view/50 Acesso em: 18 jan.2020.

BERTHOLDO, C. R. M.; OLIVEIRA, O.M. de. O Processo de Globalização Contemporânea e a Emergência dos Atores Globais: a atuação de resistência do movimento de Justiça Social. In: OLIVEIRA, O. M. de; OLSSON, G.; SALLES, E. B.C. (orgs.) *Relações Internacionais, Direito e Poder*: Rede REdRI, Atores Globais, Construção do paradigma da Paz, temas Emergentes. Curitiba: CRV, 2018., p.109-130.

BUSS, P. M.; FONSECA, L. E.; UNGERER, R.; HOIRISCH, C.. Governança Global e Regional e a Saúde. In: BUSS, P. M.; TOBAR, S. (orgs.). *Diplomacia em Saúde e Saúde Global*: Perspectivas Latino-Americanas. Capítulo 10. p. 281-348. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017.

BUSS, P.M.i; GALVÃO, L. A.; BUSS, D. F.. Saúde na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: política central para a governança global. In: BUSS, P. M.; TOBAR, S. (orgs.). *Diplomacia em Saúde e Saúde Global*: Perspectivas latino Americanas.Cap. 11.; p. 349-384. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017.

CASTELLS, M.. *A Sociedade em Rede*. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Vol I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHESNAIS, F.. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa comunidade global: relatório da comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: FGV, BRASIL, 1996.

CNDSS-Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde.As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil. Disponível em: As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2008.

CUETO, M.. *Saúde Global:* uma breve História. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

DEMAJOROVIC, J.. *Sociedade de Risco e Responsabilidade Sócioambiental*: Perspectivas para a Educação Corporativa. São Paulo:Senac, 2003.

ESCOREL, S.. Equidade em Saúde. *Dicionário de Educação Profissional em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009. Disponível em: http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/equsau.html Acesso em: 18 jan.2020.

FREITAS, C. M. de; SILVA, I. V. de M. e; CIDADE, N. C.; SILVA, M. A. da; PERES, M. C. M.; NUNES, F. S. B.; FREITAS, M. D. de. A gestão de Riscos e a Governança na Pandemia por COVID-19 no Brasil. In: FREITAS,C. M. de . (coord.) *Relatório Técnico e Sumário Executivo*. Observatório COVID-19. Informação para Ação. Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde. Rio de Janeiro:ENSP/FIOCRUZ, 2020. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatoriocepedes-isolamento-social-outras-medidas.pdf .Acesso em: 15 mai. 2020.

FORTES, P. A.de C.; RIBEIRO, H.. Saúde Global em Tempos de Globalização. Dossiê Saúde Global • *Saúde soc*. 23 (2) apr-jun 2014 • https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000200002. Acesso em 14 nov. 2018.

FUNTOWICZ, S.; RAVETZ, J. 'Ciência Pós-Normal e Comunidades Ampliadas de Pares Face aos Desafios Ambientais'. *História, Ciências, Saúde. Manguinhos*, IV(2): 219-230 jul./out., 1997.

GIATTI, L. L.. *O Paradigma da Ciência Pós Normal*: Participação Social na Produção de Saberes e na Governança Sócio Ambiental e da Saúde. São Paulo. Annablume, 2015.

GONÇALVES, A. F. Regimes internacionais como ações da Governança Global. *Boletim Meridiano 47*, v. 12, n. 125, p. 40–45, 2011.

GOTTLIEB, M. G. V., MORASSUTTI, A. L., CRUZ, I. B. M. da. Transição Epidemiológica, Estresse Oxidativo e Doenças Crônicas Não Trans-

missíveis sob uma Perspectiva. *Scientia Medica* (Porto Alegre) 2011; vol. 21, n. 2, p. 69-80 Disponível em: file:///C:/Users/Regina/Downloads/8712-32425-1-PB%20(1).pdf Acesso em: 16 fev.2020.

HOLMES, P.. O Constitucionalismo entre a Fragmentação e a Privatização: Problemas Evolutivos do Direito e da Política na Era da Governança Global. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 4, 2014, p. 1137 a 1168. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n4/0011-5258-dados-57-04-1137.pdf Acesso em: 27 jan.2020.

KICKBUSCH, I.. Mapping the future of public health: action onglobal health. *Can J Public Health*; 97: p.6–8, 2006.

_____.. Diplomacia da Saúde Global. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.19-24, mar., 2010.

_____.. Desafios da Governança Global em saúde. In: BUSS, P. M.; TOBAR, S. (orgs.). *Diplomacia em Saúde e Saúde Global*: Perspectivas Latino-Americanas. Capítulo 6. p. 181-194.Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017.

KISS, A. C.. The Implications Of Global Change for the Internacional Legal System. *Environmental Change and International Law*: New Challenges and Dimensions. United Nations University Press. 1992.

KUHN, T. S.. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução Beatriz Vianna Doeira e Nelson Boeira. - 9. ed. - São Paulo: Perspectiva, 2006.

KUSCHNIR, R.; SILVA. L. B. da. Definindo o Problema. In: KUSCHNIR, R.; FAUSTO, M. C. R. (Orgs.).*Gestão de redes de Atenção à Saúde*. v. 2, cap. 13, p. 77-92. Rio de Janeiro-RJ: EAD/ENSP, 2014.

SABROZA, P.; KAWA, H.. Perfis Epidemiológicos no Brasil. In. KUSCHNIR, R.; FAUSTO, M. C. R. (Orgs.); *Gestão de redes de Atenção à Saúde*. v. 2, cap. 7, p. 193-202. Rio de Janeiro-RJ: EAD/ENSP, 2014.

OTTERSEN, O., DASGUPTA, J., BLOUIN, C., BUSS,P., CHONGSUVIVATWONG, V., FRENK,J., FUKUDA-PARR,S., GAWANAS,B., GIACAMAN,R., GYAPONG, J., LEANING,J., MARMOT,M., MCNEILL, D., MONGELLA, G., MOYO,N., MØGEDAL,S., NTSALUBA, A., OOMS,G., BJERTNESS,E., LIE, A.L., MOON,S., ROALKVAM,S., SANDBERG,K., SCHEEL, I. . Comissões The Lancet The Lancet - *Comissão da Universidade de Oslo sobre Governança Global*. v. 44, n. 0, 2014.

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M. Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 3, p. 721–735, 2012.

NASSER, S. H.. Direito Global em Pedaços: Fragmentação, Regimes e Pluralismo. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2015

p. 98-126 Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37271.pdf Acesso em: 19 jan.2020

OLSSON, G.; SALLES, E. B. C.. A reconfiguração do poder e a governança global com e sem governo: um olhar sobre os novos atores. *Revista de Teorias e Filosofias do Estado. Minas Gerais*. v. 1. n. 2. p. 18 – 35. Jul/Dez. 2015.

OLIVEIRA, O. M. de. T*eorias globais*. Volume III- Fragmentações do Mundo. Rio Grande do Sul:UNIJUÍ. IJUÍ, 2005.

OMS. Organização Mundial de Saúde. *Rumo a um Modelo Conceitual para Análise e Ação sobre os Determinantes Sociais de Saúde*. Comissão de Determinantes Sociais de Saúde. 2005.

OPAS/OMS. *Respuesta a La Pandemia de Covid-19 da Reunión de Alto Nivel de los Ministros de Salud*: Panorama General de las Medidas Actuales de Distanciamiento Social y Evidencia Necesaria para Determinar el Momento Óptimo para Relajar estas Medidas e Consideraciones Sobre Medidas De Distanciamiento Social Y Medidas Relacionadas Con Los Viajes En El Contexto De La Respuesta A La Pandemia De Covid-19. Documento 1. 10 de abril del 2020.

Disponível em: file:///C:/Users/W10/Downloads/MSP-OPS-reunion--ministerial-covid-19-04.10.20%20(4).pdf. Acesso em: 23 jun.2020.

POMBO, O.. *Interdisciplinaridade*. Ambições e limites. Lisboa: Relógio d'Água, 2004.

PORTO, M. F. de S.; FREITAS, C. M. de. *Reflexões Sobre os Aspectos Qualitativos Voltados aos Estudos de Riscos Tecnológicos e Ambientais*. Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana - CESTEH/ENSP/FIOCRUZ. 2007.

ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, v.14, n.32, 2009 Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

REI, F.C. F.. Vulnerabilidade Ambiental e sua Relação com Riscos e Segurança Jurídica. In: JUBILUT,L. L.; REI, F.C.F.; GARCEZ,G. S.. (Eds). *Direitos humanos e meio ambiente*: minorias ambientais. Barueri: Manole, 2017.

_____.; CUNHA, K.. O Brasil e o Regime Internacional de Mudancas Climaticas. In: GRANZIERA, M. L. M.; REI, F. (orgs).O *futuro do regime internacional das mudanças climáticas aspectos jurídicos e institucionais*. Santos (SP): Editalivros, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/286371324_O_Futuro_do_Regime_Internacional_de_

Mudancas_Climaticas?enrichId=rgreq-514ca49591d9d5a0d835303a73f-31934-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI4NjM3MTMyNDtBU-zozMDQ3MzM1MTQ4NjI1OTJAMTQ0OTY2NTUzOTMxNA%3D%-3D&el=1_x_2&_esc=publicationCoverPdf

RIBEIRO, C. C. N.. Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais. 2016. 130f. (Dissertação Mestrado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2016.Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136383/ribeiro_ccn_me_mar.pdf?sequence=3 Acesso em: 27 jan.2020.

ROCHA, J. S. Y.. Os determinantes Sociais da Saúde. In: Ibañez,N. Iet al. (org). Política e Gestão Pública em Saúde. São Paulo:Hucitec Cealag. 2015. p.219/241

SIEGLER, J.; BIAZZIN, C.; FERNANDES, A. R.. Fragmentação do Conhecimento Científico em Administração: uma Análise Crítica. In: *RAE-Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. V. 54. n. 3. maio-jun 2014. 254-267 Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rae/v54n3/a02v54n3.pdf Acesso em: 26 nov.2019.

SILVA, A. C. N. P. da; REI, F. C. F.. O Direito Ambiental Internacional: um olhar da Ciência Pós-Normal. *Redes: R. Eletr. Dir. Soc.*, Canoas, v.5, n. 2, p. 11-22, nov. 2017. Disponível em: http://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/4039. Acesso em 06dez.2017 .

SANTOS, L.. *SUS e a Lei Complementar 141 Comentada*. Campinas(SP): Saberes, 2012.

SOARES, G. F. S.. *Direito Internacional do Meio Ambiente*: Emergências, Obrigações e Responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, A. C. N. P. da. *1977- Governança para a proteção da saúde global: uma abordagem segundo a atuação da Governança Ambiental Global no Regime Internacional de Mudanças Climáticas* . Orientador: Fernando Cardozo Fernandes Rei. -- 2020. (Tese doutorado) Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental Internacional, Universidade Católica de Santos,2020 (no prelo) .

_____.; REI, F. C. F.; BRAGA, Alfésio Luis Ferreira; PEREIRA, Luiz Alberto Amador de. A Atuação dos Governos Subnacionais no Enfrentamento da Crise Pandêmica Mundial da COVID-19 no Brasil. In: REI, F.C.F.; GRANZIERA,M. L. M. (orgs). *Políticas Públicas Subnacionais e os ODS*: A Contribuição da Paradiplomacia. 2020 (no prelo) .

THIESEN, J. da S.. A interdisciplinaridade como um Movimento Articulador no Processo Ensino-Aprendizagem. *Revista Brasileira de Educação* v. 13 n. 39 p. 545-598. set./dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n39/10.pdf Acesso em: 26 nov.2019

TOBAR, S.. Governança da Saúde Global e Regional: OMS/OPAS. In: BUSS, P. M.; TOBAR, S. (orgs.). *Diplomacia em Saúde e Saúde Global*: Perspectivas Latino-Americanas. Capítulo 12. p. 385-420. .Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017.

TORELLY, M.. Do Direito Internacional à Governança Global: Mudanças Estruturais do Espaço Transnacional. In: *Revista de Direito Brasileira* | São Paulo, SP. v. 15. n. 6. p. 20 – 46. set./dez. 2016. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2990 Acesso em: 15 fev.2020.

VIANNA, L. A. C.. Processo Saúde-Doença. In: UNA-SUS/UNIFESP. *Especialização em Saúde da Família*. São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/esf/1/modulo_politico_gestor/Unidade_6.pdf. Acesso em 10 abr.2019

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BORDE, E; HERNÁNDEZ-ÁLVAREZ, M; PORTO, M F de S. Uma análise crítica da abordagem dos Determinantes Sociais da Saúde a partir da medicina social e saúde coletiva latino-americana. In: *Saúde Debate*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 106, p. 841-854, JUL-SET 2015 DOI: 10.1590/0103-1104201510600030023 Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v39n106/0103-1104-sdeb-39-106-00841.pdf Acesso em: 30 nov.2019

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R.. *Organizações Internacionais*: História e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

STÅHL T, WISMAR M, OLLILA E, LAHTINEN E, LEPPO K (eds). *Health in all policies*—prospects and potentials. Helsinki: Finnish Ministry of Social Affairs and Health, 2006.

STRECK, C.. Redes Globais de Políticas Públicas como colisões para Mudança. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (org.). *Governança Ambiental Global*: Opções e Oportunidades.. São Paulo: SENAC. 2005, p.139-158.

SÃO PAULO (estado). Secretaria de Estado da Saúde - Coordenadoria de Regiões de Saúde DRS XVII – Taubaté. RRAS17. Plano Regional Rede de Oncologia Secretaria de Estado da Saúde. Taubaté, 2015. Disponível em: <http://slideplayer.com.br/slide/1840043/>. Acesso em: 31 out.2015.

THE FRUITION OF CLIMATE CHANGE LAW IN BRAZIL: THE RENOVABIO PROGRAM

Fernando Rei
Kamyla Cunha

INTRODUCTION

Climate change has been a major global issue since the late 1980s, and states have developed a significant body of national laws in response. Much of those laws have been inspired in the international regime, under the auspices of the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC), including the 1997 Kyoto Protocol, the 2015 Paris Agreement, and the numerous decisions of the parties to these instruments.

And in the developing of national climate change law, states have taken differing views on whether the initiative should focus primarily on mitigation, or should strike an adequate balance between mitigation and adaptation. Policies to reduce emissions include energy efficiency, subsidies for renewable energy, a carbon tax, an emissions trading system etc.

In its turn, Brazil introduces a new strategy for the sustainable inclusion of alternative renewable energies in the Brazilian energy mix, and reinforces the Brazilian policy to diversify the energy mix and stimulate the development of renewable sources.

The continued growth of Brazil's biofuel industry over the next decade could have profound impacts on the climate. Biofuel policy in Brazil is of special importance because of the country's substantial forestland and high biodiversity.

Historically, mandates have driven biofuel consumption in Brazil. Ethanol blending started in 1975 with the National Alcohol Program (Programa Nacional do Alcool - Proálcool) to promote domestic ethanol production. Proálcool progressively ramped up mandated ethanol blend rates from fuel suppliers to 27% by 2015 (DALLMANN, FAÇANHA, 2017).This was accompanied by an increasing set of biodiesel blending mandates, beginning in 2003 to 11% in 2019. Taken together, nearly 40 billion liters of biofuels were consumed in Brazil in 2018, primarily derived from food crops. Further expansion is expected over the next decade (ICCT, 2019).

Brazil has been a world leader in ethanol production from sugarcane. The ethanol mandate has increased from a 4.5% blend in 1977 to 27% in 2015, resulting in more than 33 billion liters of ethanol produced in 2018. Of that total, roughly 23 billion liters were hydrous ethanol, which can be consumed by flex-fuel vehicles (ANP, 2019). Further expansion is expected over the next decade and to increase the stability of the biofuels market.

Biofuels role in climate change mitigation is remarkably so high that it was included as one of the efforts to be driven by the Brazil to achieve the 2ºC temperature goal established in the Paris Agreement. Indeed, Brazilian national determined contribution (NDC) prescribes as a target increasing the share of sustainable biofuels in the Brazilian energy mix to approximately 18% by 2030, by expanding biofuel consumption, increasing ethanol supply, including by increasing the share of advanced biofuels (second generation), and increasing the share of biodiesel in the diesel mix.

With a purpose to attend it's NDC, Brazil has created the RenovaBio, a program by which the biofuels producers receive financial titles, the CBIOs, a tradeable carbon savings credits, in the proportion of the biofuel production volume and efficiency, and under the condition of respecting the environmental legislation (GRASSI, PEREIRA, 2019).

The Program, as said, introduces a new strategy for the sustainable inclusion of alternative renewable energies in the Brazilian energy mix, and reinforces the Brazilian policy to diversify the energy mix and stimulate the development of renewable sources, outlining a new energy scenario for the country, which is also connected to the issue of global climate change.

The research performed a literature review of existing Brazilian rules and data that affect the Program RenovaBio and performed also a review of others sources related with the climate change law debate.

1. THE SUBJECT MATTER OF CLIMATE CHANGE LAW

In recent times the issue of climate change has been catapulted to the forefront of scientific and policy agendas. Climate change threatens wide-ranging impacts on ecosystems and presents enormous challenges for conventional modes of socio-economic governance. Against this backdrop, the last few years have seen the consolidation of a body of legal rules and principles organized around the central problem of mitigating and adapting to climate change: the climate change law (PEEL, 2012).

In others words, a deepening understanding of the importance of climate change has caused a recent and rapid increase in the number of climate change

or climate-related laws.

A new transversal area of the environmental legal regulation to take shape is the climate change law. It has emerged against the backdrop of intensifying scientific, economic, social and political debates over the impacts of greenhouse gas - GHG emissions on the world's climate system. In response, there has been an accumulation of case law and legislative development, with international inspiration, that makes up a distinctive body of legal principles and rules identified as 'climate change law'.

Scientific, economic and sociopolitical developments regarding climate change have prepared fertile ground for the emergence of a new body of law designed to address this global and complex issue. As Bonyhady and Christoff (2007, p.3) point out, this novel legal field is not confined simply to international treaties and new domestic legislations aimed directly at mitigating global warming. Rather, it encompasses aspects of the existing environmental and broader legal framework, employing them in new ways to respond to aspects of the climate change problem.

In referring to "climate change law" authors (RUHL, 2010; FABER, CARLANE, 2017; AVERCHENKOVA et alii, 2018) do not mean to suggest that it is a discrete body of law with its own sources, methods of law-making, and principles, or that is it a self-contained area[1]. It is just a specific and organized body of the legal national, in many cases federative, system's response to climate change. As pointed out by Peel (2012, p.924), to find legal solutions to climate change, Climate Change Law necessarily involves profound changes to existing governance and regulatory frameworks, with reverberations felt in many other areas of law such as constitutional law, administrative law and property law.

Climate Change Law subject cover national-level climate change legislation, and climate-related laws, as well as laws and policies promoting low carbon economy transition, which reflects the relevance of climate policy in areas including energy, transport, land use, and climate resilience.

Basically, climate change law focuses on three basic issues: 1) mitigation of climate change, that is, limiting it or preventing it from happening; 2) adaptation to climate change, in order to limit its harmful effects; 3) financial and others means of support for mitigations and adaptation, as well low carbon economy mechanisms.

But the vast majority of climate change regulation to date has been only about mitigation policy, which is difficult to frame without directly and expressly engaging the context of climate change in the pleading, regulation,

[1] Bodansky, Brunnée and Rajamani (2017) make a similar argument in relation to 'international climate change law'.

ruling, or other legal text. As the physical and social effects of climate change take greater hold, however, they will increasingly become part of the baseline of legal fabric.

In seeking to address the scope of climate change law it is important to register the opportunity to study the effects of this new legal "species" on other parts of the legal system as a whole as well as other realms of social policy (RUHL, 2015). And perhaps the most complex challenge that faces climate change law in the immediate future concerns how the various parts of the regulatory system can be coordinated so as to form a cohesive and effective whole.

As noted by Peel:

> This is a new legal discipline organized around responding to the 'diabolical' challenge of mitigating and adapting to future climate change. As such, much of its substance is derived from the raft of new legislation introduced since the turn of the century that directly aims to reduce levels of GHG emissions, whether by emissions controls or through promoting less emissions-intensive forms of energy generation (2012, p.57).

So, it is important to study of the effects of climate change on the legal system. It is important to find where climate change is putting pressure on the legal system and where the rupture with the environmental some principles are forming, like liability risk. It is important to examine whether climate change law is considering those cracks or making them more fragile. In this sense, climate change adaptation is profoundly about the environment, but it is not profoundly about environmental law (RUHL, 2010, p.433).

The point of climate change law is to change the way we do things, broadly and deeply. That effort will affect all aspects of life profoundly, and thus all fields of law will have to adjust and incorporate the new way of doing things and to live.

2. THE RENOVABIO PROGRAM

As the largest car market in Latin America—it accounts for over half the region's vehicle sales—Brazil also needs to build on advances in reducing transport sector emissions. This sector is the second largest source of emissions in Brazil (behind only of land use change - LULUCF), accounting for 49% of the energy sector emissions, what was equivalent to 200,8 MtCO2e in 2018 (SEEG, 2019). Differently from LULUCF, that has demonstrated fluctuations

in its emissions profile, the transportation sector emissions share tends to increase.

The transportation increasing role in Brazilian emissions shed the light on the need to find mitigation solutions and was one of the major drivers behind the establishment of RenovaBio program.

Federal Law # 13,576, of December 26, 2017, established the National Biofuels Policy (RenovaBio), whose purpose is to increase the share of biofuels in the Brazilian energy mix, besides creating the means for the country to achieve the targets to reduce GHGs emissions it has committed to under the 2015 Paris Agreement. It sets the specific target of decreasing carbon emissions from gasoline by 10.1% by 2028, which will be achieved by incentivizing fuel distributors to blend more biofuels into the product they sell at the pump. Complementary laws on ecological zoning, industrial activities, forest preservation and agricultural practices facilitate the enforcement of sustainability (IRENA, IEA and REN21, 2018, p.47). .

The innovation is the RenovaBio Program doesn't establish a carbon tax, subsidies or tax increase to biofuels, and it doesn't offer any tax break for biofuels producers or create a volumetric command for adding biofuels to fuels. It creates a market-based mechanism that incentives the search for better energy efficiency together with the reduction of the carbon footprint (CHAGAS, 2019). Or simply RenovaBio aims at establishing a mechanism for the commercialization of decarbonization credits linked to the carbon intensity of several biofuels.To create the necessary incentive structure, RenovaBio introduces a system[2] of tradeable carbon savings credits (CBIOs), modelled on the credits traded under California's Low Carbon Intensity Program. These credits are assigned to biofuels producers to sell on to fuel distributors, with the quantity of credits assigned reflecting the life-cycle emissions savings implied by the fuel's production process. Similar to the Renewable Identification Number (RIN) in the US, CBIO is a tradeable certificate; one CBIO corresponds to a reduction of one tonne of carbon dioxide equivalent, when compared to fossil fuel emissions.

That energy policy establishes the basis for the certification of biofuels, which enables the producer to issue a financial asset, in the form of a Decarbonization Credit, to be traded on the stock exchange, under free market conditions.

Such certification is associated with the establishment of targets to reduce GHGs emissions from fuels, which must be complied with by the fuel distributors. They have to prove, annually, their achievement of such individual targets

[2] The São Paulo Stock Exchange will make available, from April 2020, a platform for the registration of Decarbonization Credits (CBIOs), which will be used by the distributors to meet the decarbonization goals set out in the federal RenovaBio program.

by purchasing decarbonization credits.

Biofuels are primarily used in road transport, but can also be used for rail, shipping and aviation. Using low-level blends with conventional energy infrastructure and vehicle fleets, biofuels can power the existing transport system (IRENA, IEA and REN21, 2018). But, RenovaBio is limited to road transport; Brazil has been able to create long-term policy frameworks that facilitate investments by biofuel producers and original equipment manufacturers. However, the Program have not yet included aviation, rail or shipping to the same extent.

The popular use of biofuels in Brazil is evident in its vehicle fleet: flexible fuel vehicles that can use up to 85% ethanol constitute around 95% of the sales of new cars and represented 72% of the light vehicle fleet in 2016. As a result, 24 million vehicles can use pure (unblended) ethanol (IEA, 2017; IEA, 2019).

Besides ethanol (hydrated and anhydro – blended to gasoline) and biodiesel, the RenovaBio Program also intends to stimulate the commercial inclusion of other biofuels, derived from energy biomass, in the energy mix, such as biogas, biomethane (purified biogas), and aviation biokerosene. There is also potential for new generations of biofuels.

All biofuels, whether they are liquid, gas, or solid, present and future, would be contemplated by the RenovaBio Program.

Therefore, it is a public policy whose objective is to develop a joint strategy to stimulate and recognize the strategic role of biofuels in the Brazilian energy mix, both regarding its contribution to energy security, with predictability, and the mitigation measures for greenhouse gases emissions reduction in the fuel sector. In other words the program has the potential to lift the biofuels sector expanding its production in a sustainable basis and at the same time favors the decarbonization of fuel sector (CHAGAS, 2019).

In this context, the National Biofuels Policy, the RenovaBio, institutionally adopts the following guiding principles (Article 3):

> I – predictability to a competitive share of biofuels in the market, emphasizing the biofuels industry sustainability and security in terms of fuel supply;
> II – protection of the consumer's interests regarding the price, quality, and supply of products;
> III – efficacy of the biofuels in contributing to the effective mitigation of emissions of greenhouse gases and local pollutants;
> IV – the potential of the biofuels market to contribute to creating jobs and income, building up regional development, as well as promoting value chains related to the

> sustainable bioeconomy;
> V – improvement of energy efficiency by using biofuels in vehicles, machinery, and equipment; and
> VI – boost to technological development and innovation, so to consolidate the technological base, increasing the competitiveness of the biofuels in the national energy mix, and speeding up the development and commercial inclusion of advanced as well as new biofuels.

Together with such potential to stimulate the mitigation of GHGs emissions, RenovaBio can deliver public health gains by improving the air quality. Another aim of the policy would be to improve the efficiency of the biofuels production cycle, lowering the productions costs passed on to consumers of a cleaner energy (FREIRIA, REI, 2019).

The logic underlying the policy is that the measures to stimulate the biofuels are not based just on the creation of subsidies, government financial support, tax credits, or the so-called taxes on carbon, but instead, on market mechanisms with higher potential to stimulate competitiveness with predictability.

In essence, it is expected that the RenovaBio stimulus is ensured by technical mechanisms geared to acknowledge the ability of each biofuel to reduce emissions, based on the following specific instruments: National targets for the reduction of emissions for the fuel mix; Certification to the efficient production of biofuels; Biofuels Decarbonization Credit; Mandatory additions of biofuels to fossil fuels; Actions under the Paris Agreement concerning the UN Framework Convention on Climate Change (Article 4, Brazilian National Biofuels Policy).

The certification of biofuels production is expected to be carried out using lifecycle assessment, which consists of a scientific-based method, basically standardized by ISO 14040 and 14044, and used in several international standards, for different products. In fact, it is already used for several Brazilian biofuel producers, when they export to other countries, as a way to guarantee the standard of the production process in different orders (GRASSI, PEREIRA, 2019).

The certification process will grant, within the context of the RenovaBio, different scores to each biofuel producer. The larger the amount of clean energy the producer produces, with less CO_2 emissions in the lifecycle, the greater will be the certification score, irrespective of the type of biofuel produced.

The score will reflect the individual contribution of every single production unit to the mitigation of a specific amount of greenhouse gases compared to its fossil fuel equivalent. The greater the score, the greater the number of

Biofuels Decarbonization Credits.

In other words, to get the certification, the biofuel producers will have to create a spreadsheet using the RENOVACALC[3] tool, a calculation tool based on the life cycle assessment methodology, which consists of an inventory of the whole production process of biofuel, starting from the registration of the agricultural lands and the respective care for their sustainable management, types of inputs, fertilizers, and pesticides used, fuels, cogeneration of electricity, to the methods used in the industrial process (FREIRIA, REI, 2019).

2.1 The RENOVALCALC tool

The spreadsheet created by the RENOVALCALC tool will be audited by a certifying company duly registered with the ANP, enabling the producers to get a score from 0 (zero) to 10 (ten), which will then be multiplied by their annual production to allow the issuance of Decarbonization Credits (CBIO).

Every Decarbonization Credit unit will correspond to one metric ton of carbon dioxide equivalent, calculated using the difference between the greenhouse gases emissions in the life cycle of the biofuel and the emissions in the life cycle of its fossil substitute.

This credit will consist of a financial asset issued by the biofuel producer to be negotiated in organized markets (stock exchange) and regulated by the Brazilian Central Bank. That means, for every liter of biofuel sold, the producer gets the right to issue a certain number of Decarbonization Credits at the stock exchange.

The demand for these credits will come from several sectors, such as fuel distributors, aviation industry, "green" investment funds of financial institutions, and other agents that need to purchase decarbonization credits to offset the carbon dioxide emissions in their production activities. Inspired in the American experience, no direct sales of credits will be allowed. Instead, they will have to be traded on the organized market, controlled by the Brazilian Central Bank (BIODIESELBR, 2019).

The mandatory annual national targets to cut emissions for the fuel mix were set out for a period of 10 years, starting in 2018, and they are laid down by Resolution # 5 of June 5, 2018 by the National Energy Policy Council (BRAZILb, 2018).

On the other hand, Resolution ANP # 791, of June 12, 2019, regulated the criteria for individualization of such mandatory annual targets to reduce

[3] RENOVACALC is the tool for calculating the carbon intensity of biofuels and generating the energy-environmental efficiency note according to the methodological reference established in the renewal.

greenhouse gases emissions for the fuels trade. That means, the annual national targets will be broken down into individual targets for the fuel distributors, depending on their share of the fossil fuel market in the previous year (BRAZILc, 2019).

Such targets are paramount to ensure the predictability in terms of emissions that, in turn, translate into volumetric needs of fuels (both fossil and renewable) along the time. This is essential to enable the private agents to develop their investment plans and analyses within the business environment with less uncertainties.

The distributors will prove to have met their respective targets based on the number of Biofuels Decarbonization Credits they purchased on the stock exchange. It is expected that this financial mechanism also contributes to bring greater security to inspect the fuel market.

It is important to point out that the regulation of the RenovaBio policy also brings command and control instruments which determine that in case of partial or total non-compliance with the individual target, according to its impact through the trade of fossil fuel in the previous year, the fuel distributor will be subject to a penalty that is proportional to its non-compliance, to be collected by the ANP (FREIRIA, REI, 2019).

The penalty will be the amount equivalent to the decarbonization credits not purchased, considering the highest monthly average of the decarbonization credits' quotation during the non-compliant year. Whenever the amount calculated is under BRL 100,000.00 (one hundred thousand Brazilian reais), the latter will be applied as a minimum penalty (BRAZILa, 2017, article 9).

In the event the amount equivalent to the decarbonization credits to be purchased is greater than BRL 50,000,000.00 (fifty million Brazilian reais) and the obligation is not complied with by the distributor, such amount will be applied as a penalty. However, the regulation highlights that the penalty for each distributor may not exceed five percent of their annual revenue registered in the balance sheet of the two previous years (BRAZILa, 2017, article 9).

According to the percentage of compliance with the individual target by each fuel distributor, the ANP may, in an annual basis, review the administrative and financial sanctions applied.

Based on these instruments, on this logic modeled on the biofuels life cycle assessment, the National Biofuels Policy is estimated to be put into place on January 01, 2020, whose main purpose is to stimulate the increase of competitiveness and sustainability of the biofuels produced in Brazil.

2.2 Projections: benefits and risks of the RenovaBio

To enter into force in early 2020, the agenda and the process of preparing for the implementation of this public policy took place since 2016. Thus, it is possible to foresee the expectations regarding possible benefits and risks related to the National Biofuels Policy.

In brief, the policy may bring the following benefits:

> - Contribute to the assessment, valuation, and payment for the environmental services created in the biofuels production cycle;
> - Contribute to the compliance with the commitments undertaken by the country under the Paris Agreement, by mitigating emissions and promoting more efficient production in the power sector;
> - Stimulate the expansion of the production and use of biofuels and thus, the likely reduction of prices;
> - Improve public health, regionalize economic development, encourage other public policies.

The consolidation of the RenovaBio may face the following risks:

> - The voluntary adherence of producers and distributors, so that the trade of Decarbonization Credits is consolidated as soon as possible;
> - The possibility of passing some legislation allowing the direct sale of biofuels credits, which would impact the decarbonization logic in the production/distribution chain.

But in general, the energy sector believes that, with RenovaBio, Brazil will create favorable conditions for private investment, thereby favoring Brazil's energy efficiency and development potential. In addition, the policy encourages conservation of the environment, as it seeks to balance the pillars of sustainability by means of an adequate energy efficiency ratio and reduction of greenhouse gas emissions in the production, selling and distribution, and use of biofuels, including life cycle assessment mechanisms (MACHADO MEYER, 2018).

3. RENOVABIO AS AN EXAMPLE OF CLIMATE CHANGE LAW

As pointed out in item 2, the novel Climate Change Law can be recognized as a complex and diversified legal framework that deals with climate mitigation and adaptation both in the international and national realms. By doing so, it not only encompasses the traditional areas of Law, such as the Administrative Law, Civil Law, Penal Law, etc., but also reframes them while

challenging them to find innovative solutions for the climate emergency.

RenovaBio can be recognized as one example on how Climate Change Law operates. Firstly, the program was created as a national policy that has as main purpose to implement Brazil's NDC. It does so by creating a carbon market, translated in CBIOs, which are biofuels content certificates.

Secondly, the program encompasses two dimensions – a national and an international. As a national policy, RenovaBio intends not only to contribute with domestic mitigation efforts but also to leverage biofuels market in Brazil. It also can be seen as part of the Brazilian international commitments to Paris Agreement.

Thirdly, RenovaBio is also an energy policy, what reinforces one of the characteristics of Climate Change Law – it's complex and diversified framework. As pointed out by Peel (2012, p.927), Climate Change law has a very broad scope, touching on areas often not considered 'environmental' in nature, such as the energy and the transportation sectors.

Finally, RenovaBio's implementation demands the establishment of a diversified range of laws and regulations, under different Law areas, for example: (i) Public Law, since it is considered the national energy policy for fuels and is regulated by ANP; (ii) Civil Law, since it demands different types of civil agreements, such as sales and purchase contracts among biofuels producers and fuel distributors, etc., which necessarily will include obligations to deliver CBIOs; (iii) Environmental Law, since the CBIOs carbon content will depend on the biofuels production's lifecycle, which will imply producer's compliance with forest regulations, environmental licensing, etc.; (iv) Commercial and financial law, since RenovaBio creates a carbon market in Brazil, acknowledging CBIOs as assets that can be traded in Stock Exchanges.

CONCLUSIONS

The increasing international mobilization around global warming and the 2030 Agenda show that climate change is, undoubtedly, the subject of economic, social, and consequently, legal significance for global governance in the coming decades.

Even though some political leaders do not believe in science, there is scientific consensus that the global warming issue has been intensifying by virtue of anthropogenic actions related to the generation and use of fossil fuels, specially oil and its derivates, which contribute to increasing the concentration of greenhouse gases in the atmosphere.

Nowadays use of the term 'climate change law' to describe the body of

statutory and common law relevant to the regulation of climate change in Brazil raise eyebrows. However, despite not being part of the current legal vocabulary, some references to the new concept have already been found, since the scope of 'climate change law' is much broader, covering areas generally not considered to be of an "environmental" nature.

And since the climate change is a planetary agenda, which, among other goals, seeks to substantially increase, until 2030, the share of renewable energies in the global energy mix, specific rules contributes to the development of concrete actions to mitigate the problem, especially, in what concerns the production of renewable energies, in particular, biofuels.

Renewables have progressed at an unprecedented pace over the past decade and have consistently surpassed expectations, with new records being set each year and an increasing number of countries committing to their respective energy transitions. Much of the advancement has been achieved thanks to effective policies and planning, coupled with ambitious targets. However, to meet the goals established in the Paris Agreement, the pace of the energy transitions will have to increase – and for this, policies enabling a rapid renewable energy deployment will be essential

Therefore, expanding the production of renewable energies is essential to move forward in terms of climate protection in the Brazilian scenario, particularly in the current scenario of environmental setback regarding the reduction of illegal deforestation.

Although the Brazilian energy mix has historically been renewable, given the significant share of power generation by large hydroelectric plants, the inclusion of other clean and renewable sources of energy in the country's mix represents the acceptance of a technological and regulatory challenge that, in addition to contributing to global governance of climate change, provides new opportunities for human development, as economic development cannot be dissociated from environment protection. It is, therefore, mandatory for the State to promote sustainable development by means of public policies duly regulated, also as an instrument of climate change law.

In Brazil, where renewable sources already have over 40% share in the energy mix, the effective contribution to cutting down GHGs emissions lies in reducing – and in the future, completely eliminating – deforestation.

And when it comes to deforestation, the major reference is the Brazilian Amazon, which is not restricted to the issue of deforestation, because, with the depletion of the hydroelectric potential nearby and relatively near in other parts of the country, the Amazon remains as a nearly unexplored source, which draws international attention and monitoring. But this is not the subject of this study.

On the other hand, the country possesses a great potential to, at least, keep the share of renewable sources in its energy mix. Moreover, it is imperative to find ways to reduce the transportation sector share of GHG emissions. And it also has the means to produce biofuels (e.g., ethanol, solid biomass – from waste, for instance – and, in the future, even biodiesel) to export.

Brazil may not take on the role of a large-scale international supplier of biomass, but it can play a major role in the consolidation of its international trade and markets.

The novelty is the RenovaBio Program doesn't establish a carbon tax, subsidies or tax increase to biofuels, and it doesn't offer any tax break for biofuels producers or create a volumetric command for adding biofuels to fuels. It creates a market-based mechanism that incentives the search for better energy efficiency together with the reduction of the carbon footprint.

The RenovaBio, as a State policy and as an instrument of the Brazilian climate change law, represents a joint strategy to recognize the major role of all kinds of biofuels in the Brazilian energy mix, both for energy security and mitigation of greenhouse gases emissions reduction. The transition to a life-cycle carbon accounting method for incentivizing biofuels through RenovaBio also presents a valuable opportunity to transition toward lower-carbon and advanced biofuels to meet Brazil's long-term climate goals.

Finally, in the Brazilian case, it is fundamental that the culture of efficient use of energy is disseminated across the country. This is a process that can be put into place when exists overall public awareness and adequate regulation.

REFERENCES

ANP.Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Dados estatísticos:* Produção de biocombustíveis. Brasília, 2019. Available at: www.anp.gov.br/dados-estatisticos

AVERCHENKOVA, A., FANKHAUSER,S., NACHMANY, M. *Trends in climate change legislation*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018.

BIODIESELBR. *Plataforma CBio será entregue em etapas*. 2019. Available at: https://www.biodieselbr.com/noticias/regulacao/rbio/plataforma-cbio-sera-entregue-em-etapas-181219

BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. New York: Oxford University Press, 2017.

BONYHADY, T., CHRISTOFF, P. *Climate Law in Australia*. Alexandria: Federation Press. 2007.

BRAZILa. Federal Law # 13,576, of December 26, 2017. Provides about the National Biofuels Policy (RenovaBio) and other provisions. *D.O.U.* 27/12/2017, p. 4 Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13576.htm

BRAZILb, Resolution # 5, of June 05, 2018, by the National Energy Policy Council. *D.O.U.* 06/06/2018 Available at: http://www.mme.gov.br/documents/36074/265770/Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+5_2018_CNPE.PDF.pdf/c3aca648-a4c4-f908-2d25-734302f6c8f9

BRAZILc, Resolution ANP # 791, of June 12, 2019. ***D.O.U.*** 14/06/2019Available at: http://www.anp.gov.br/arquivos/cap/2019/cap7/resolucao-anp-n7912019.pdf.

CHAGAS, A. *Brazil's Biofuel National Policy*: the importance of a holistic regulatory framework to engage the private sector in the climate change fight. 2019. Available at: https://www.thegef.org/sites/default/files/events/cop25_pavilion_20191206_0900_global_awareness_presentation_2.pdf

DALLMANN, T.; FAÇANHA, C. *International Comparison of Brazilian Regulatory Standards for Light Duty Vehicle Emissions*. ICCT: Washington, 2017. Available at: www.theicct.org/publications/international-comparisonbrazilian-regulatory-standards-light-duty-vehicle-emissions

FABER, D. A., CARLARNE, C. P. Climate Change Law. Ohio State Public Law Working Paper No. 419; *UC Berkeley Public Law Research Paper*, 2017. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3040312

FREIRIA, R., REI, F. Derecho de las energías renovables en Brasil: regulación y políticas públicas de los biocombustibles. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Nº. 44, 2019, pp. 53-71.

GRASSI, M.C.B.;PEREIRA, G.A.G. Energy-cane and RenovaBio: Brazilian vectors to boost the development of Biofuels. *Industrial Crops and Products 129,* 2019, 201-205.

ICCT. *Opportunities and risks for continued biofuel expansion in Brazil*. ICCT: Washington, 2019. Available at: https://theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_Brazil_lowcarbon_fuel_opp_20190726.pdf

IEA.International Energy Agency. *Market Report Series*: Oil 2017. OECD/IEA, Paris, 2017. Available at: www.iea.org/publications/freepublications/publication/Market_Report_Series_Oil2017.pdf.

_____.. *How competitive is biofuel production in Brazil and the United States?* 2019. Available at: https://www.iea.org/articles/how-competitive-is-biofuel-production-in-brazil-and-the united states

IRENA, IEA, REN21. *Renewable Energy Policies in a Time of Transition*. 2018. Available at: https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/06/17-8622_Policy_FullReport_web_FINAL.pdf

MACHADO MEYER, A. *RenovaBio:* expectations and next steps. Legal Intelligence Center. 2018. Available at: https://www.machadomeyer.com.br/en/recent-publications/publications/environmental/renovabio-expectations-and-next-steps

PEEL, J. . Climate Change Law: the emergence of a new legal discipline. *Melbourne University Law Review*. March 2012, pp.1-59.

RUHL, J.B. Climate Change Adaptation and the Structural Transformation of Environmental Law. *HeinOnline - 40 Envtl. L*. 363, 2010.

_____. What is climate change law? *Oxford University Press's. Blog*. 2015. Available at: https://blog.oup.com/2015/08/what-is-climate-change-law/

SEEG. Observatório do Clima. *Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil – 1970-2018*. OC SEEG Relatório 2019.OC.São Paulo: SEEG, 2019.

SOBRE OS AUTORES

Alcindo Gonçalves. Doutor em Ciência Política pela FFLCHUSP e professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos

Antonio Carlos Nisoli Pereira da Silva. Advogado Sanitarista. Doutor em Direito pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente pelo SENAC. Pós Graduado em Direito Civil e Processual Civil pelo INBRAPE. Pós Graduado em Direito Público pela UNISAL. Pôs Graduado em Educação Permanente em Saúde pela ENSP/FIOCRUZ. Pós Graduado em Gestão de Projetos e Investimentos em Saúde pela ENSP/FIOCRUZ. Pós Graduado em Gestão de Redes de Atenção à Saúde pela ENSP/FIOCRUZ.

Daniel Freire e Almeida. Professor Permanente do Programa de Pós--Graduação Stricto Sensu- Doutorado e Mestrado em Direito Internacional da Universidade Católica de Santos.Professor Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Governança Global e Regimes Internacionais

Delmiro Gomes da Silva Neto. Mestrando no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos

Fábio Gomes Vizine Santiago. Pesquisador Discente do Grupo de Pesquisa em Governança Global e Regimes Internacionais. Membro do Grupo de Estudos em Direito Internacional da Unisantos

Fernando Rei. Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Alvares Penteado-FAAP.

Guaracy do Nascimento Moraes. Advogado, mestrando em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos e especialista em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Isabella Alvares Fernandes. Advogada. Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos).

Kamyla Cunha. PhD in Energy Planning from UNICAMP and Post-Doctorate in International Environmental Law from the Catholic

University of Santos.

Mayara Nascimento Ribeiro. Graduanda do curso de Direito na Universidade Católica de Santos e membro do grupo de pesquisa sobre Governança Global na mesma instituição.

Nathalia dos Santos Alves Aguiar. Graduanda do curso de Direito na Universidade Católica de Santos e membro do grupo de pesquisa sobre Governança Global na mesma instituição.

Rhiani Salomon Reis Riani. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos e doutorando no curso de Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos