# REFLEXÕES SOBRE DIREITO AMBIENTAL E DIREITO INTERNACIONAL

Obra Comemorativa dos 20 Anos do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos

Alcindo Gonçalves Daniel Freire e Almeida Fernando Rei Liliana Lyra Jubilut

organizadores





Chanceler: Dom Tarcísio Scaramussa, SDB

Reitor: Prof. Me. Marcos Medina Leite

Pró-Reitora Administrativa: Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho

Pró-Reitora de Graduação: Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosângela Ballego Campanhã

Pró-Reitor de Pastoral: Prof. Pe. Me. Cláudio Scherer da Silva



### Conselho Editorial (2022)

Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho (Presidente) Prof. Dr. Fernando Rei Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira Prof<sup>a</sup> Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi

> 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 Liliana Lyra Jubilut

organizadores

# REFLEXÕES SOBRE DIREITO AMBIENTAL E DIREITO INTERNACIONAL

Obra Comemorativa dos 20 Anos do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos



Santos, SP 2022

#### [Dados Internacionais de Catalogação] Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

\_\_\_\_\_

Reflexões sobre Direito Ambiental e Direito Internacional [e-book] - Obra Comemorativa dos 20 anos do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos / Alcindo Gonçalves, Daniel Freire e Almeida, Fernando Rei e Liliana Lyra Jubilut (Organizadores). -- Santos (SP) : Editora Leopoldianum, 2022. 105 p.

Inclui bibliografia

1. Direito ambiental internacional. 2. Livros eletrônicos I.Gonçalves, Alcindo - 1952. II.Almeida, Daniel Freire e. III.Rei, Fernando Cardozo Fernandes - 1960-. IV.Jubilut, Liliana Lyra - 1978-. V. Título.

CDU: e-book

## Editoração / Diagramação / Capa

Elcio Prado

#### Revisão

Organizadores

#### Sobre o Ebook

- Formato: 160 x 230 mm Mancha: 120 x 190 mm
  - Tipologia: Goudy Old Style (Textos e Títulos)

Esta obra foi finalizada em setembro de 2022.

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

# **SUMÁRIO**

APRESENTAÇAO	08
Capítulo 01	
MISSÃO AMBIENTAL E INTERNACIONAL	
Fabiano L. Menezes e Edson R. Saleme	12
Capítulo 02	
SANTOS INTERNACIONAL: O PAPEL DAS UNIVERSIDADES	
Gilberto M. A. Rodrigues	16
Capítulo 03	
O DIREITO INTERNACIONAL ANTE UM NOVO CICLO GLOI Daniel Freire e Almeida	
Capítulo 04	
DEVELOPMENT OF SOFT-LAW IN INTERNATIONAL LAW Abbas Poorhashemi	25
Capítulo 05	
DIREITO COMPARADO: CIÊNCIA OU MÉTODO	
Luiz Sales do Nascimento	30
Capítulo 06	
O FUTURO DA MINERAÇÃO ESTÁ NO MAR	
Rodrigo Fernandes More	34
Capítulo 07	
CINCO MITOS SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL Alcindo Gonçalves	39
Capítulo 08	
REFLEXOS DA GOVERNANÇA GLOBAL NO PROCESSO	DE
CONSTRUÇÃO NORMATIVA SOCIOAMBIENTAL	
Luciana Cristina da Conceição Lima	44

Capítulo 09
GOVERNANÇA ESPACIAL GLOBAL: A NOVA CORRIDA DO
SÉCULO XXI
Gabriela Soldano Garcez48
Capítulo 10
PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO APLICADO AO DIREITO ESPACIAI Olavo de O. Bittencourt Neto
Capítulo 11
DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADES COMO AGENDA DE PESQUISA Liliana Lyra Jubilut
Capítulo 12
DIREITOS HUMANOS, DESGLOBALIZAÇÃO E DIFICULDADES PARA A AGENDA 2030
Angela Limongi Alvarenga Alves62
Capítulo 13
DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS
André de Lima Madureira66
Capítulo 14
A RACIALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: UMA NOTA SOBRE DISCRIMINAÇÃO NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS EUROPEIAS Gabriela Mezzanotti
Capítulo 15
LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIVÃ Fernando Rei
Capítulo 16
GOVERNANÇA DA ÁGUA Maria Luiza Machado Granziera
Capítulo 17
COMBATE À POLUIÇÃO PELOS PLÁSTICOS: NOVO REGIME
AMBIENTAL INTERNACIONAL APÓS 50 ANOS DE ESTOCOLMO
Flávio de Miranda Ribeiro84

Capítu	ulo 18
E	PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS. INSTRUMENTO ECONÔMICO COM FORTE POTENCIAL AMBIENTAL E SOCIAL Ana Maria de Oliveira Nusdeo90
Capítu	ulo 19
E R	CARACTERÍSTICAS ESTRUTURANTES PARA COMPREENSÃO DO DIREITO AMBIENTAL MODERNO: CONTRIBUIÇÕES DE RAMÓN MARTÍN MATEO
R	Rafael Costa Freiria95
Capítu	ulo 20
	D JUDICIÁRIO E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL Gilberto Passos de Freitas102

# **APRESENTAÇÃO**

No final da década de 1990, a Faculdade de Direito da Universidade Católica aproximava-se de completar cinquenta anos de atividades. Autorizado seu funcionamento em 15 de julho de 1952 por meio do Decreto Federal nº 31.134, era, a essa altura, reconhecida como um dos mais importantes centros de formação de bacharéis em Direito do País. Tinha, portanto, história, tradição e experiência, e almejava ir além na sua missão, agregando a pesquisa acadêmica na área. Surgiu então a ideia de se criar o Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, tarefa que reuniu professores da Instituição e especialistas.

As áreas de concentração do curso de mestrado do novo Programa não foram escolhidas ao acaso. Tratava-se de construir proposta que abordasse temas com interesse e relevância no campo do Direito. Levando em conta a realidade e atualidade nacional e internacional, optou-se pelo Direito Ambiental e pelo Direito Internacional. Desde 1972, quando ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, a questão ambiental tornou-se central na agenda pública e privada, com a Constituição Brasileira de 1988 consagrando, em seu artigo 225, o princípio que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Da mesma forma, a globalização em curso havia imposto novo rumo às relações internacionais, exigindo a regulação e a normatização de inúmeras atividades econômicas e financeiras, além de cuidados e preocupação com Direitos Humanos. No Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos, ambas as áreas foram instituídas para se conectarem ao contexto de um mundo globalizado, cada vez mais complexo, que busca ampla integração entre agendas governamentais nacionais e internacionais, como, por exemplo, política econômica e financeira, política ambiental, política de combate ao tráfico de drogas, de combate ao crime organizado e ao terrorismo, de acolhimento às ondas de refugiados, etc. Da mesma forma, esse cenário global e conectado chama pelo diálogo constante entre as esferas local e global, em âmbito institucional e territorial e fomenta a constituição de uma sociedade civil internacional, onde haja convergência de valores éticos nacionais e internacionais, tais como a proteção dos direitos humanos, a proteção do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável. Portanto, no esteio da conexão com o mundo globalizado, a realidade regional e os interesses locais sempre geraram interfaces: promoção do desenvolvimento sustentável, direito das cidades, direito marítimo e portuário, governança, direitos humanos, energia e zona costeira.

A localização estratégica da Universidade Católica de Santos conecta-se ainda mais às duas áreas de concentração. Na Região Metropolitana da Baixada Santista está o maior complexo portuário da América Latina, o porto de Santos, de grande importância econômica, a exigir estudos sobre direito marítimo e portuário, e nela está importante ecossistema costeiro, com praias, estuários e manguezais. Parte do Parque Estadual da Serra do Mar, criado em 1977 e ampliado em 2010, a maior Unidade de Conservação de toda a Mata Atlântica, está localizada na Baixada Santista, constituindo-se no maior corredor biológico desse bioma no Brasil. A região abriga ainda o importante Parque Industrial de Cubatão, com seus polos petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes, responsável por graves problemas ambientais, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980.

Recomendado pela Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – do Ministério da Educação em 26 de julho de 2002, o curso de mestrado vem funcionando regularmente, tendo até aqui titulado 363 mestres nas suas duas áreas de concentração, realizando pesquisas e produzindo dissertações de qualidade. Devem ser destacadas as linhas de pesquisa que integram o mestrado: em Direito Internacional, são Direito Internacional Econômico e Direito Internacional dos Direitos Humanos, em Direito Ambiental e Sustentabilidade (nova denominação da área, adotada em 2015), Fundamentos Constitucionais e Tutela do Meio Ambiente e Direito e Política da Sustentabilidade Ambiental e Social.

Em 2012, após dez anos de funcionamento do curso de mestrado, nova fase foi iniciada no Programa, com a aprovação do curso de doutorado, recomendado pela Portaria MEC nº 656, de 27/7/2017. Sua implantação representou a consolidação e a integração das áreas de concentração do mestrado, ao definir como área de

concentração o Direito Ambiental Internacional, capaz de absorver as demandas desse mundo globalizado e complexo. Assim, uma das preocupações do Programa de Doutorado é o estudo da criação e da formação do Direito Ambiental, no âmbito dos Regimes Ambientais Internacionais e sob a lógica da Governança Global. A linha de pesquisa da área é Regimes Ambientais - Formação, Efetividade e Dinâmica Institucional, que busca estudar a congruência entre os problemas que se originam da natureza interconexa do ecossistema global e as soluções que são buscadas num sistema geopolítico não baseado exclusivamente no Estado. Desde 2015, foram titulados pelo Programa 57 doutores, com importantes e reconhecidas teses, que traduzem as pesquisas desenvolvidas no curso.

A dinâmica do Programa não se resume à formação acadêmica de mestres e doutores. Há atualmente em funcionamento regular, agregando professores, estudantes de pós-graduação stricto sensu, estudantes de graduação, egressos e pesquisadores externos, nove grupos de pesquisa, todos cadastrados no Diretório do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), com produção contínua de livros, coletâneas, artigos em periódicos e capítulos de livros, além da apresentação regular de trabalhos científicos em congressos e eventos nacionais e internacionais.

Desde 2011, o Programa realiza Congressos Internacionais de Direito Ambiental Internacional. Seis edições já aconteceram, a última em 2021, com grande participação de especialistas e pesquisadores nacionais e internacionais, além dos professores e estudantes de graduação da Universidade, principalmente Direito e Relações Internacionais, e da pós-graduação stricto sensu.

Ao longo de sua trajetória, o Programa adquiriu a necessária maturidade para constituir-se em referência nas suas áreas, Direito Internacional, Direito Ambiental e Sustentabilidade e Direito Ambiental Internacional. Continua inovando e buscando novos caminhos para a pesquisa, como é o caso do Direito Espacial, com dois projetos de pesquisa que abordam o tema, de modo pioneiro e inovador no Brasil: Governança Global de Recursos Espaciais e Direito Ambiental Espacial – Aspectos Jurídicos, Técnicos e Políticos do Lixo Espacial. Tem reforçado seus estudos em áreas estratégicas, como Métodos Alternativos para a Solução de Conflitos, e aprofundado suas reflexões e trabalhos no tema dos Refugiados Internacionais. Em 2022, a Universidade Católica de Santos sediou a 19ª Conferência Mundial da International Association for the Study of Forced Migration (IASFM), evento que reuniu mais de 240 inscritos de todos os continentes do mundo.

Ao completar 20 anos da recomendação do curso de mestrado, apresenta-se esta obra coletiva, que reúne textos de professores e ex-professores do Programa, egressos, convidados e pesquisadores externos. Optou-se pelo formato de pequenos ensaios reflexivos, abordando temas relacionados com Direito Ambiental, Direito Internacional e Direito Ambiental Internacional, em diferentes aspectos, em formato

simples e direto, evitando-se o rigor acadêmico, com poucas citações e referências bibliográficas e quase ausência de notas de rodapé. Vários assuntos que são objeto dos projetos de pesquisa desenvolvidos no Programa, como Direito Espacial, Direito Comparado, Soft e Hard Law, Proteção aos Refugiados, Direto do Mar, Governança Global, Governança Socioambiental, Agenda 2030, Direito de Águas, Economia Circular, Licenciamento Ambiental, Pagamento por Serviços Ambientais e Educação Ambiental, fazem parte da presente obra.

Esperamos que a trajetória exitosa do Programa prossiga, com avanços e conquistas na pesquisa em suas áreas, e que possamos registrar, em futuras obras e eventos, tudo o que for produzido por seus professores, estudantes e pesquisadores.

Santos, agosto de 2022

Alcindo Gonçalves Daniel Freire e Almeida Fernando Rei Liliana Lyra Jubilut

(organizadores)

## Capítulo 1

## MISSÃO AMBIENTAL E INTERNACIONAL

Fabiano L. Menezes<sup>1</sup> Edson R. Saleme<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A implementação de práticas sustentáveis revela o grau de consciência individual de cada pessoa ciente da importância de sua atuação individual como exteriorização de simples prática cidadã; a importância de ações individuais ou coletivas adequadas em termos de sustentabilidade, que possam contribuir com a perspectiva de manutenção da biota, é fundamental para a garantia das presentes e futuras gerações.

A necessidade de existirem instituições empenhadas em um mundo com governança e ciência de sua atuação como entidade individual, em prol do futuro da humanidade, deve ser algo permanente. As metas impostas não são de fácil execução, tampouco o auxílio na formação de indivíduos cientes de seu papel em face de atos que nem sempre vão ao encontro das melhores práticas.

O propósito do Programa *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos é a formação de pesquisadores que possam propagar o árduo trabalho de construir cidadania individual com responsabilidade social e mentalidade voltada a um futuro sustentável. Sua ética na formação de profissionais revela o quanto preza pelos rumos que a Região Metropolitana da Baixada Santista deve tomar. Trata-se de um conjunto de gestores e professores com ideais propulsores de iniciativas notáveis e eficazes, sempre com ética e responsabilidade, capazes de serem verdadeiros disseminadores e exemplos de atuação responsável e ações inovadoras no exercício de suas atividades acadêmicas ou profissionais.

A busca por um ideal responsável em termos ambientais está, a princípio, atrelada nas linhas e entrelinhas da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972), também conhecida como Conferência de Estocolmo, que veio a subsidiar todos os demais instrumentos que a seguiram, tal como a Constituição Federal brasileira. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), também conhecida como Rio-92, foi o marco no tema das

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos.

mudanças climáticas, com a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

Nessa linha, o curso de mestrado buscou as duas principais necessidades da região: como exemplo, vale ressaltar a atuação responsável no porto santista, seja em termos ambientais, como também em matéria contratual internacional. É notável como os primeiros docentes se debruçaram na temática de responsabilidade nacional e internacional e, no que tange ao ambiente, focavam nas normas existentes e vigentes. Hoje o programa *stricto sensu* conta com linha inovadora, que o destaca entre outros, quando disponibiliza o Direito voltado aos corpos celestes e outras particularidades do espaço. No curso de doutorado houve a junção das duas áreas, dando origem à área de concentração Direito Ambiental Internacional.

Os temas objeto das diversas dissertações de mestrado e das teses de doutorado sempre buscaram contribuir com o acervo científico e literário do país, em uma iniciativa inovadora, como o primeiro curso dedicado ao direito ambiental e, na região, internacional, assim como agregar conhecimento com o aprofundamento dos temas relacionados ao direito internacional.

Aqui se objetiva identificar alguns momentos importantes, bem como os primeiros passos, em prol de ações sociais propostas e executadas pela Universidade Católica de Santos para revelar que, além do ensino científico, possui vocação própria como instituição efetiva e consciente, sempre com o propósito de possuir docentes dedicados ao aprofundamento de temas complexos relacionados ao curso; é notável o fato da Universidade auxiliar a comunidade local com prestimosos serviços em prol da preservação do patrimônio histórico e também sua destacada atuação como centro acadêmico de escol perante outros relevantes da região.

#### Necessidades locais

A Universidade tem se destacado por sua atividade local e protagonista de grande importância na Região Metropolitana da Baixada Santista cujas principais direções são no sentido de se ocupar com o desenvolvimento local e a preservação do patrimônio histórico. Um dos focos de apoio é a própria Região Metropolitana da Baixada Santista.

É relevante os serviços que presta em diversos segmentos com o intuito de colaborar ativamente com o desenvolvimento da região, sobretudo auxiliando entidades que contribuem com a manutenção dos diversos aspectos relacionados à gestão do meio ambiente, tal como o Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista. Por este motivo a Universidade Católica de Santos destaca seus pesquisadores para representá-la como membro da sociedade civil em diversos segmentos, sobretudo no Comitê de Bacias da Baixada Santista e na própria entidade representante da Região Metropolitana da Baixada Santista.

No aspecto histórico, pode-se relevar a iniciativa da Universidade Católica de Santos na formação de grupo de trabalho com vistas à recuperação do monumento da Fortaleza da Barra Grande, que propiciou o envolvimento de diversos docentes e discentes no processo de limpeza do monumento e defesa do patrimônio da Baixada.

Outro importante informe também explicita a atuação da Universidade no processo de proteção do patrimônio histórico local, entre outras coisas. Os entrevistados revelaram seu envolvimento em diversos projetos comunitários, com foco na inserção social. Importante ainda mencionar a assinatura do protocolo de intenções, em 1993, entre a Universidade Católica de Santos, Prefeitura do Guarujá e o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) relativamente a ações voltadas ao restauro e preservação de diversos monumentos da região.

Também vale a pena destacar o envolvimento da Universidade nas primeiras reuniões destinadas a organizar o funcionamento das reuniões regionais e locais preparatórias para a coleta de informações necessárias à criação de propostas relacionadas ao plano local e regional de resíduos sólidos, que teve a participação de docente o programa, Flávio de Miranda Ribeiro, na preparação das primeiras minutas destinadas à melhor organização das reuniões. Os planos foram finalizados pelo IPT após diversas reuniões com comissão formada pelos nove municípios integrantes da Baixada Santista.

A Universidade também é proativa em assuntos atuais. O programa vem acompanhando de perto as principais iniciativas de *soft* e *hard law* no tema da sustentabilidade e mudanças climáticas. Alguns desses exemplos são o Pacto Global (2000), os Objetivos do Milênio (2000-2015), o Acordo de Paris (2015) e a atual Agenda 2030 com os seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Todas essas iniciativas vêm sendo utilizadas por nossos professores e alunos como aprendizado para o desenvolvimento de dissertações de mestrado e de teses de doutorado. Por fim, é preciso destacar que a Universidade Católica de Santos é membro da *Regions Four*, rede de governos regionais para o desenvolvimento sustentável, que reúne hoje 41 governos regionais de 21 países em quatro continentes, e passou a ser um membro não empresarial da rede Brasil do Pacto Global, apoiando os seus 10 princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção. Isso sem contar com a responsabilidade institucional de contribuir para o alcance dos 17 ODS e apoiar os atores locais (empresas e setor público) nessa temática.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Aqui se buscou relacionar algumas das iniciativas dos cursos da Universidade Católica de Santos em prol do desenvolvimento local, regional e nacional, sobretudo se observado seu envolvimento na divulgação e propagação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), capitaneado por um dos cursos da Universidade.

É certo que, diante das possibilidades atuais, é cada vez mais dificultoso o envolvimento de instituições culturais com propósitos relacionados ao desenvolvimento local e regional, por envolver custos e outras espécies de protagonismos que podem fugir de sua simples missão institucional.

O que se quis sublinhar é o alto empenho institucional na formação de egressos conscientes, sempre atentos à realidade que os envolve, em uma missão de pesquisa e aprofundamento que foge à simples formação de docentes e profissionais.

### Capítulo 2

# SANTOS INTERNACIONAL: O PAPEL DAS UNIVERSIDADES

Gilberto M. A. Rodrigues<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Santos é uma das cidades mais antigas do Brasil, sua história se confunde com a do desenvolvimento do país e sua importância se mantém no século XXI, abrigando o maior porto da América do Sul em seu território. Cidade natal de José Bonifácio de Andrade e Silva, o Patriarca da Independência, berço original ou adotivo de grandes personalidades da vida pública nacional – da política e da saúde à cultura (teatro, música, literatura) ao esporte – sede de um dos times de futebol mais conhecidos do mundo – onde Pelé, Neymar e tantos outros jogadores brilharam e projetaram o time homônimo da cidade pelos quatro cantos do planeta. Santos está na maior parte dos mapas internacionais, ao contrário de várias outras cidades brasileiras, inclusive capitais de estados, um dado interessante para situar sua relevância como cidade internacional.

- I -

Embora a atividade portuária seja intensa, navios vindos de todas as partes do mundo entram e saem pelo canal marítimo durante 24 horas, dia e noite, chama a atenção a quem observa com olhar atento e científico que, apesar de um potencial de internacionalização imenso, a cidade e a maioria de sua população estimada (2021) de cerca de 434 mil habitantes viva quase totalmente dissociada da vida internacional gerada pelo porto e suas relações econômicas, empresariais, comerciais, sociais e políticas. Parece haver duas cidades: uma se espraia ao longo de mais de dez quilômetros de extensão de porto e retroporto, onde o mundo do comércio, dos serviços e do transporte internacional de cargas pulsa e viceja sua riqueza, envolta nas relações

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Natural de Santos, é professor associado e coordenador do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC. Foi docente da UniSantos (1998-2013), onde atuou na Faculdade de Direito, no Programa de Pós-Gradução em Direito, no do Curso de Relações Internacionais, coordenador da Assessoria Internacional da Universidade e da Cátedra Sergio Vieira de Mello e editor da Revista *Leopoldianum*. Autor do livro *Paradiplomacia–cidades e estados na cena global* (Desatino, 2021).

internacionais da economia global; e há outra cidade, que vive de forma provinciana, quase bucólica, no limite da alienação e da autorreferência, profundamente alheia ao que acontece na franja perimetral do cosmopolitismo portuário, que também se vê e se mantém isolado em seu enclave urbano.

Contudo, não se pode dizer que a cidade não tenha sido afetada e influenciada pela atividade portuária. Ao contrário: foi o próprio porto que elevou a vila à cidade pela ação de Brás Cubas e desde o período colonial a atividade portuária sela o destino do município e de seu entorno, moldando a sua identidade. Com o desenvolvimento do país no Segundo Império e na República Velha, o porto de Santos assume a posição de maior porto de exportação de café do Brasil, e se firma também como a maior plataforma de exportação do país, lugar que se mantém até o presente. Basta visitar o edifício da Bolsa do Café, imponente construção na confluência da Rua XV de Novembro com rua Frei Gaspar, no centro histórico da cidade, para se ter uma noção da grandeza do período áureo do ciclo do café, onde Santos teve papel destacado (Sergio Vilas Boas, Santos – O Centro Histórico, o Porto e a Cidade, 2005).

Essa condição trouxe impactos notáveis para as relações sociais e de trabalho da cidade, gerando impactos políticos pela força sindical obreira e pelo fator político e estratégico da *urbis* portuária no cenário nacional. Importantes trabalhos das Ciências Sociais a da Ciência Política analisaram a trajetória da cidade, indicando a relação entre o porto e o movimento operário (Adelto Gonçalves, *Barcelona Brasileira*, 2002), a cultura política progressista da cidade (Alcindo Gonçalves, *Lutas e Sonhos – Cultura Política e Hegemonia Progressista em Santos/1945-1962*, 1995) e os impactos que a lei federal dos portos, de 1993, causou para a modernização do porto de Santos, para a cidade e a região da Baixada Santista (Alcindo Gonçalves & L. A. de Paula Antunes, *O Grande Porto – A Modernização no Porto de Santos*, 2008).

- II -

A partir da década de 1990, quando se dá a grande abertura do Brasil para o comércio internacional, aprofunda-se a economia globalizada, e o *grande porto* sofre profundas mudanças em sua logística, na ocupação do território e nas relações de trabalho. A partir desse período, era de se esperar que ocorressem também transformações governamentais e nas relações sociais da cidade, visando maior interação internacional, para acompanhar e fazer frente a tais mudanças. No âmbito municipal houve alguns movimentos nesse sentido, com um significativo impulso de "paradiplomacia ativa" (Gilberto M. A. Rodrigues, *Paradiplomacia – cidades e estados na cena global*, 2021) durante os governos de Telma de Souza (1989-1992) e David Capistrano (1993-1997), quando a cidade atuou internacionalmente, sobretudo nas questões ambientais e urbanas – na esteira das grandes conferências da ONU sobre meio ambiente (1992) e Habitat (1996). Os desdobramentos do combate ao HIV-AIDS por

programas e ações municipais da cidade naquele mesmo período, contemporâneos da criação do Programa da ONU para o HIV/AIDS (UNAIDS), deixaram um legado positivo de afirmação científica e ação social na cidade, com repercussão nacional e internacional. Mas essas políticas públicas foram interrompidas pelas mudanças no governo local, que adotou outros direcionamentos, onde a atividade internacional se deslocou para o turismo e a revitalização do centro histórico – importantes ações também, porém insuficientes para o *aggiornamento* da internacionalização local.

Passados mais de trinta anos de diferentes governos municipais, desde o primeiro impulso de uma Santos *Internacional*, a cidade não criou uma área de relações internacionais com relevância dentro da gestão pública local que lograsse promover a cooperação internacional e a paradiplomacia, de maneira sustentável, atuando como promotora e indutora das relações internacionais do município. Em razão disso, houve um desperdício e um certo desprezo pelo potencial imenso de internacionalização da cidade – como poucas dispõem no Brasil. Some-se a isso o fato de que Santos está entre cidades de maior IDH local do país – fator que também potencializa sua internacionalização diante dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS e da agenda 2030 (Elias Haddad, *Qualidade de Vida e Desenvolvimento Econômico Sustentável em Santos*, 2ª. ed., 2015).

#### - III -

Nessa seara, porém, as relações internacionais locais não dependem apenas dos governos municipais. A sociedade civil tem um lugar chave nessa engrenagem complexa multisetorial e multidimensional. O jornal *A Tribuna de Santos*, por exemplo, criou há anos um caderno semanal dedicado ao porto, e garante um espaço diário de notícias relevantes para esse setor. E as universidades, em particular, têm um papel crucial no campo da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico que se conecta com a gestão pública municipal, estadual e federal e o setor privado. Em tal sentido, a cooperação internacional das universidades deve se desenvolver e se consolidar como plataformas de conhecimento e de mobilidade de docentes, pesquisadores e discentes com parceiros que agreguem valor às relações internacionais locais e regionais, criando mecanismos e fluxos sistemáticos de pesquisas, de diálogos e intercâmbio convergindo debates para a discussão de problemas locais e regionais e de suas soluções para as políticas públicas.

Se o porto é o grande e histórico definidor da identidade da cidade de Santos e, por extensão, da Santos *internacional*, seria lógico que a formulação de uma estratégia de relações internacionais acadêmicas de universidades da cidade e da região fosse direcionada para universidades estrangeiras em cidades portuárias homólogas de Santos, tanto pela relação existente entre os portos, quanto por sua grandeza e semelhança de problemas e desafios. Curiosamente, não é isso o que se verifica nas

principais universidades da cidade, que também é um polo universitário de sua região metropolitana. Um diagnóstico preliminar para uma atuação estratégica internacional das universidades em Santos poderia estabelecer como meta relacionar-se com universidades em cidades como Roterdã (Países Baixos), Hamburgo (Alemanha), Cingapura (Cingapura), que abrigam os maiores portos do mundo, e Panamá (Panamá), em razão do canal homônimo.

Não se trata, obviamente, de apenas assinar convênios internacionais, pois essa é a parte mais fácil do processo de cooperação internacional, normalmente fruto de algo já estabelecido e iniciado. De nada vale ter um convênio se este expressar um vínculo apenas formal e não houver relações reais entre as instituições. Trata-se de estabelecer parcerias envolvendo visitas recíprocas (incluindo as máximas autoridades das universidades), participação em grupos de pesquisa, mobilidade de estudantes e de pesquisadores, projetos de pesquisa comuns e, por fim, uma cultura sustentável de relacionamento acadêmico e científico para a identificação de problemas e soluções comuns aos locais portuários em que se inserem as universidades.

- IV -

Esse deserto de relações internacionais acadêmicas estratégicas conectada à identidade internacional portuária da cidade, visando potencializar a Santos *Internacional*, fragmenta-se num emaranhado de outras relações, algumas de fato importantes e vinculadas sobretudo ao meio ambiente, à saúde, à educação, ao direito ambiental e internacional, porém insuficientes para atender o principal *leitmotiv* internacional da cidade – o porto – suas relações, sua riqueza, suas demandas, seus problemas – com impacto em todas as demais áreas.

Ainda que a administração municipal eleja a internacionalização da cidade como prioridade e isso se reflita na estrutura de gestão local (o que nunca aconteceu até o momento), ela depende de outros atores locais para fazer avançar uma agenda completa e sustentável no tempo e no espaço. As universidades são parte desse processo. A priorização local para a internacionalização do município pode ser fortemente impulsionada por atores não-governamentais, como as universidades. Esse movimento, contudo, não é rápido, depende de uma maturação que leva anos para ser construída, gerando laços de confiança, costurados pelo trabalho sério e permanente de intercâmbio e cooperação e investimento próprio das instituições, mas sobretudo via captação de fomento público e privado que parcerias como estas logram atrair.

Programas de pós-graduação *stricto sensu* são espaços privilegiados para subsidiar as relações internacionais da universidade, apoiando a sua estratégia de internacionalização consistente e baseada em pesquisas de corte internacional que podem enfrentar problemas e trabalhar em suas soluções.

- V -

Há outro caminho ao atual que pode ser seguido na formulação e no redirecionamento estratégico consistente amparado em investimentos sustentáveis das universidades da região em parcerias universitárias com cidades portuárias estrangeiras relevantes, cuja consequência seria o fomento a Santos *internacional*, visando sua emergência plena e definitiva, cujo impacto seria transcendente não apenas para os atores portuários diretos, mas para toda a população da cidade e da região; e há o mesmo percurso que se trilha há décadas, de resignação com a cidade partida – metade global, metade paroquial – onde a Santos *internacional*, se porventura anunciada sem a construção de sua base multinível, em que as universidades são um pilar de sustentação, não passaria de uma expressão de marketing vazio.

Sem as universidades – fazendo o seu papel de agentes transformadores com base em pesquisa científica de ponta, internacionalizada – a Santos *internacional* não irá além de um sonho de verão com praias lotadas, onde os navios seguirão passando no horizonte feito elementos exóticos, como figuras surreais saídas de um quadro de Salvador Dali.

## Capítulo 3

# O DIREITO INTERNACIONAL ANTE UM NOVO CICLO GLOBAL

Daniel Freire e Almeida<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Os diplomatas e representantes que negociaram a Carta da Organização das Nações Unidas-ONU em 1945 ficariam surpresos com as novas estruturas e conjunturas que se apresentam no planeta hodiernamente. Com efeito, as quase oito décadas desde a ordenação global delineada em São Francisco (CA) vêm enfrentando desafios e inovadoras dimensões.

No mesmo sentido, o Direito Internacional, regulador estrutural das relações jurídicas internacionais entre países, organizações internacionais, pessoas e empresas em um contexto global, encontra-se diante de novo ciclo universal de significantes repercussões.

Propício ao que se deseja em um ensaio literário diminuto, é que elencamos alguns dos principais itens implicantes com o tema proposto.

Primeiramente, o Direito Internacional confronta a necessidade de respostas aos conflitos entre países, como a recente guerra deflagrada pela Rússia na Ucrânia. Sob constante ameaça de utilização de armamentos de destruição difusa e riscos nucleares, o mundo caminha vivenciando destruições propositais, com todas as repercussões humanas daí advindas, como a morte, o refúgio, a separação de famílias, comunidades, crimes de guerra, e impactos econômicos e sociais.

Não obstante carregarem aspectos ocorrentes em outras eras da história, a tese que se coloca é que o mundo de hoje já não mais suporta esta forma de resolução de conflitos internacionais, ensejando medidas que possam coibir, reprimir e reparar os danos humanitários e materiais causados. Acima de tudo está a percepção, cada vez mais intensa, de que a humanidade precisa de novas respostas jurídicas internacionais.

¹ Pós-Doutor em Direito Internacional pela Georgetown University, Law Center, em Washington DC, Estados Unidos da América (2015-2017). Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, com reconhecimento e revalidação pela Universidade de São Paulo-USP (2008-2012). Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, com reconhecimento e revalidação pela Universidade de São Paulo-USP (1999-2002). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos.

Por outro lado, questões envolvendo a integração de países, como se deu de forma brilhante entre as nações que promoveram a criação e o desenvolvimento da União Europeia, confrontam agora, dilemas a respeito da denúncia aos tratados constitutivos, como se deu no caso do Brexit, levantando indagações sobre as oportunidades, as vantagens e os prejuízos resultantes de um processo de saída. Os instrumentos jurídicos internacionais construíram o novo processo integrador regional principiado pela União Europeia, forneceram o arsenal desconstrutivo deste fenômeno, e, também, possibilitaram os novos acordos entre a União Europeia e o Reino Unido.

A seu turno, outro tema de importantíssima necessidade para o futuro da humanidade é a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Resolução adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 2015). Oportuno, deve-se mencionar aqui, que a histórica lista elevada pela ONU permite afirmar que os países compartilham a ideia de que problemas globais envolvendo diversos países ensejam atitudes coordenadas universalmente, levando a maiores chances de atingimento e implementação na superação dos desafios.

De fato, a inovadora Agenda 2030 revela, em verdade, um característico plano de ação universal para as pessoas, para o planeta e para a evolução. Também, busca fortalecer e delinear os caminhos para o desenvolvimento do globo nos próximos tempos que se avizinham. O Direito Internacional, pois, está alinhado a nestes novos contextos.

A realidade demonstra, cada vez mais, que as dificuldades enfrentadas pela humanidade são, também, globais, impulsionando instrumentos globais para sua resolução. O Direito Internacional faz parte das ferramentas necessárias para as respostas exigidas.

Neste cenário, levantamos três pontos, entre os diversos, que preconizam por ações globais solucionadoras.

Inicialmente, a saúde global, enseja pela construção de uma ordem jurídica global, com um plano eficaz de coordenação de ações em todos os níveis nacionais e internacionais, de colaborações mútuas, de responsabilidade particular e pública, de respeito ao próximo.

Pela primeira vez, a humanidade precisou confrontar, ao mesmo tempo, e de forma tão profunda, o mesmo desafio global, como agora com o novo coronavírus.

Em consequência, para que possamos estabelecer critérios de saúde global, padrões, protocolos de segurança, de tratamentos eficazes, de soluções, de novos quadros jurídicos, e que os benefícios das melhores práticas e soluções sejam de benfeitoria de toda a humanidade, necessitamos da construção de um Direito Global da Saúde, impulsionado pelos instrumentos do Direito Internacional, bem como pelos novos artifícios ainda não cabalmente reconhecidos.

Isto porque o Direito Internacional, ainda, em sua vertente pública, luta pela

conjunção de interesses levados a cabo pelos países, sobretudo. Ocorre que, por necessário, outros atores desejam influenciar e conformar as novas decisões.

Diante deste dilema, então, devemos mencionar que todos os países e todas as partes interessadas como as organizações internacionais, pessoas e empresas, atuando em parceria colaborativa, buscam, cada qual em sua velocidade e intensidade, implementar diretrizes e práticas resolutivas.

Contudo, o imbróglio torna-se evidente na medida em que certas partes envolvidas nos problemas globais não cumprem, adequadamente, muitos dos padrões estabelecidos internacionalmente.

Não sendo obrigados a consentir aos tratados internacionais, alguns países abstêm-se de superar desejos unilaterais. Por sua vez, as empresas, igualmente, não podem ser constrangidas a contratualizar internacionalmente sobre dinâmicas que possam trazer eventuais "prejuízos" para suas práticas.

Como, então, atingiremos a plenitude da justiça em escala global, alavancando ideais construídos ao longo de décadas de experiências da humanidade?

Por primeiro então, está a tarefa em compreender que o que nos aproxima é que somos todos seres humanos, com os mesmos desafios, em maior ou menor grau de magnitude.

Ao verificarmos com maior engajamento os dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, com suas diretrizes ali inseridas, podemos perceber igualmente que, em maior ou menor escala, os objetivos precisam ser atingidos por todos, em todos os lugares da terra.

Aqueles que estão a frente servem de exemplo aos que estão em padrão inferior de desenvolvimento. Ademais, os desenvolvidos provam que é possível perseguimos um caminho rumo a um mundo melhor.

Sob outro espectro, a internet com suas distintas dinâmicas digitais revela a necessidade de um diálogo permanente entre os quadros normativos e o contexto global hodierno.

Nessa nova ordem mundial, fundamental enfatizarmos, então, que o ambiente digital, ampliado pelas múltiplas formas de conexão pela Internet, tem apresentado gama significativa de repercussões jurídicas que extrapolam as fronteiras nacionais.

Como já anteriormente referido em nosso estudo (Um Tribunal Internacional para a Internet), ponderando o que ocorre digitalmente em escala global, os Estados, por meio de seus quadros jurídicos restritos, não podem lutar nesta inovadora conjuntura eletrônica. Não com seus atuais instrumentos de ordenação e julgamento de casos, limitados nacionalmente.

Para enfatizar a profundidade deste contexto, é o argumento de que, nunca antes, um fenômeno envolveu tantos atores (os usuários), com tantas empresas (as digitais), com uma tempestade de dados, e com um ciclone de problemáticas legais daí

advindas. Tudo, pois, em uma seara global.

De fato, **é importante** indicar que não existe nada mais internacional do que a Internet. Desde sua estruturação global, até as repercussões jurídicas internacionais, a Internet vem configurando um ambiente digital único. As novas tecnologias, de que são exemplo os múltiplos usos da Internet, estão automaticamente interligando as pessoas e o mundo.

Logo, o Direito Internacional é chamado para buscar contribuir na resolução das múltiplas questões que se colocam.

Nesta linha, a constituição de um novo ambiente digital global implica perceber que há crescente necessidade de mudanças na estrutura legal para enfrentar os desafios hodiernos.

Podemos conjecturar, ante o examinado, que a Internet é uma rede global destinada a ignorar, em vez de respeitar, as linhas geográficas que historicamente serviram de base para as construções jurídicas nacionais. O alcance mundial da Internet está a destruir a relação entre a localização geográfica e os órgãos de soberania estatais no exercício de seus poderes legislativos e judiciários locais na afirmação de controle sobre o comportamento *online*.

Por conseguinte, novas alternativas cosmopolitas de exercício judicial e legislativo podem sim contribuir com vistas a contemplar os anseios de bilhões de pessoas que se deparam frente às novas problemáticas internacionais da Internet. E o Direito Internacional deve fazer parte deste movimento.

Em derradeiro, o ambiente espacial tem oferecido novas possibilidades de benefícios para as pessoas, empresas e países. Entretanto, esta nova dimensão do Direito Internacional apresenta desafios a serem equacionados na esfera jurídica internacional.

Entre os diferentes tópicos está a necessidade de integrar as novas empresas do setor espacial em suas atividades exploratórias de recursos espaciais, com seus instrumentos como robôs, inteligência artificial, dados, Internet, drones, ensejando responsabilidades, posses, propriedades, controle, conflitos e discussões acerca das jurisdições envolvidas.

Na mesma temática estão se elevando outros paradoxos a respeito dos recursos espaciais, dos satélites, do turismo espacial, da integração em estações espaciais, do fornecimento de internet em escala global, da Lua, de Marte, da defesa planetária, da não militarização do espaço extra-atmosférico, da resolução de conflitos espaciais, e de possíveis novos "encontros" no espaço.

Por todos os títulos, o Direito Internacional está diante de um novo ciclo de problemáticas e dinâmicas em escala global, e deve participar da construção de novos quadros jurídicos internacionais para o desenvolvimento e a justiça, também, em escala global.

### Capítulo 4

# DEVELOPMENT OF SOFT-LAW IN INTERNATIONAL LAW

Abbas Poorhashemi<sup>1</sup>

### INTRODUCTION

The recent development of international law shows that the traditional classification of the sources of international law, as mentioned in Article 38 of the International Court of Justice, which divides the sources of international law into those primary and secondary sources, does not fit with the current situations of international relations. The development of soft law in international law leads to appropriate and differentiated needs of normative instruments, depending on the nature and level of the action undertaken. States often prefer to avoid binding commitments at the international level to limit the delegation of their authority to other powers.

Soft-Law in international law consists of resources that are not binding and do not have a specific implementation guarantee. This source of law includes statements, resolutions, agendas, action plans, etc. Their primary purpose is to establish the principles and guidelines that guide the actions of States in the international community. Although these sources are not binding by themselves, they significantly affect the development of international law. The soft-law sources are contrary to Hard-law sources which are binding law, and the violation leads to the international responsibility of States, and in case of fulfillment of international responsibility, governments are required to compensate for damages.

Soft law consists of non-binding rules of law that States and international organizations can freely interpret and implement. The notion of soft law, therefore, goes against the traditional conception of law, in which the law only makes sense if it imposes specific legal obligations. Soft law leaves the States and international organizations free to decide whether a provision is mandatory or not. The non-legal aspect of soft law relies on non-legislative and non-regulatory sources.

Some of the most important examples of these sources are the Universal De-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Abbas Poorhashemi is the President of the Canadian Institute for International Law Expertise (CI-FILE). He is an academic and expert in international law. His practice, teaching and research interests are in the areas of Public International Law, International Criminal Law and International Environmental Law. He has published many books and articles in each of these areas. He is also the Editor-in-Chief of the CIFILE Journal of International Law (CJIL), Canada.

claration of Human Rights of 1948, the Stockholm Statement on Man and the Environment of 1972, the Universal Nature Charter approved by the United Nations General Assembly in 1982, as well as the Rio 1992, Johannesburg 2002 statements, and finally the Rio+20 statement dated 2012. Furthermore, international environmental organizations have significantly impacted this field of law. In addition to the items mentioned above, Agenda 21, approved in 1992, was approved on the sidelines of the Rio Summit and is also a non-binding legal text containing crucial environmental protection, protection and management guidelines. Furthermore, the resolutions of the General Assembly of the United Nations and the statements of the Council of Governors of UNEP can be considered non-binding instruments in international law.

#### 1. Influence of Soft-Law on international law

States, International organizations, including non-governmental organizations, have issued and produced a large number of documents which do not have a direct legal effect on public international law but play an essential role in developing international law. In addition, International Non-governmental organizations, while not considered natural subjects of international law, also could produce Soft law by providing expert advice and consultation to the States and international organizations.

Although Soft law sources are considered non-binding sources, these sources have had a significant effect on the development of international law. In general, over time, these sources of law are considered and accepted by governments as acceptable norms. Sometimes, they turn into contractual rules or international customs and become binding. The main idea of the soft law perspective is to identify some issues for implementing national laws and then encourage States to agree on the application of these sources and commit themselves to solve international and intergovernmental disputes.

Moreover, the Non-binding rules have the necessary flexibility in implementation and give the international community the ability to solve problems through international cooperation by applying a new approach. Parallel to this gradual evolution, it can be observed that the national authorities also want to implement this kind of source of law with voluntary or non-binding agreements.

In addition, as Soft law is non-binding law, the violation of these sources does not entail the international responsibility of the States, and they have more freedom of action in ratifying non-binding documents. As a result, Soft law consists of an individual or collective recommendations and guidelines by states and intergovernmental organizations, including the United Nations.

Finally, even though Soft law is not a binding source of law, it refers to a set of recommendations and guidelines that affect the behaviour of States and international organizations. Therefore, soft law's role in international relations should not be

underestimated since the political sanction is sometimes more persuasive than the binding force of a legal rule.

## 2. Advisory resolutions

Advisory resolutions do not create a binding obligation. Instead, they suggest rules of conduct and specific guidelines in specific fields of law. Such recommendations on international issues are accepted by a large number of International organizations, both governmental and non-governmental, regional or global. They have played a significant role in the development of international law.

The recommendations issued by the Organization for Economic Cooperation and Development regarding the management of natural resources, coastal areas, waste, control of chemical substances, cross-border pollution, tourism, etc., are among the recommendations that have had many effects on the evolution of international law.

In this regard, the role of UN General Assembly resolutions (based on Article 25) is undeniable. For many years, the resolutions issued by the General Assembly have been the source of identifying international customary rules in different fields and have helped to create international customary law and contractual regulations. The resolutions of the General Assembly regarding the sovereignty of the states over the natural resources of the territory under their rule, in the field of climate change, the prohibition of overfishing and the duties of the states in protecting the environment in armed conflicts are significant. In addition, several resolutions of the General Assembly under certain conditions have more than one legal or moral recommendation validity. Including the fact that over many years, the General Assembly issued a resolution approved by consensus of States and has a crucial influence on international law.

The resolutions issued by international organizations such as International Atomic Energy Agency (IAEA) and United Nations Environment Programme (UNEP) are also significant for developing soft law in international law.

#### 3. Statements and Declarations

Statements and declarations of the international organization, including those issued by the United Nations, are Among other non-binding international documents, which are of great importance as a supplementary and helpful tool for developing international customary law. The principle statements issued by international conferences are also considered soft law for developing international law. These statements often refer to primary and universal principles about specific issues, and

then international treaties also determine how states implement these principles. For example, the final declaration of the Stockholm Conference in 1972, referring to the substantial value of the environment for humankind as a fundamental principle, declared that the earth's natural resources should be protected for the benefit and exploitation of the present and future generations. This principle specified the vital value of different elements of the environment for the life of different human generations. After that, the international community accepted and approved many international legal instruments to protect the global environment.

## 4. Action plan and agendas

Some other non-binding international documents that can be used to identify customary international rules are action plans. The action plans are, in fact, the next step after the approval of the principles declarations. They try to propose the implementation mechanisms of the principles approved in the declarations so that they can be considered in the form of treaties in the following stages. The most famous action plan in the field of environment, for example, is the action plan for the environment of the Stockholm Conference approved human beings in 1972 and Agenda 21 was approved by the Rio Conference in 1992.

The 2030 Agenda for Sustainable Development is another essential action plan for developing international law. The international community adopted the 2030 Agenda in 2015. The Agenda is a 15-year global framework and guideline for implementing 17 sustainable development goals (SDGs), 169 targets and over 230 indicators.

### 5. Conclusions

International law development has been based on quantitative and qualitative norms, rules and regulations, Hard law and Soft law, binding and non-binding, declarations, action plans, guidelines, treaties, customary law and international judicial procedures. However, international law requires new approaches to solve these global challenges to respond to the recent global crisis such as climate change, environmental degradation, human rights violations and territorial disputes.

Soft law could be considered a material source of international law. The Soft law determines the content of regulations in the interests and practical needs of States or the international community. The international community seems attached to an idea of shared values that do not reveal the current state of the international order. The elements and influences of legal regulations constitute the material sources of international law. Soft law plays an extraordinary role in developing international law

in the very open category of material sources of international law.

Many legal documents of international law are not binding, and they constitute soft law. These documents are not compulsory but have significant moral force on States and the international community. In addition, the Soft law document sets out best practices that several States may wish to follow the rules. Soft law seems to be a set of acts without binding force in law, but whose effects on the behaviour of the States and other subjects of international law.

## Capítulo 5

## DIREITO COMPARADO: CIÊNCIA OU MÉTODO

Luiz Sales do Nascimento<sup>1</sup>

Para alguns autores o Direito Comparado é ciência autônoma, para outros é ramo do direito, e para outros ainda, trata-se de um método.

A questão é relevante, e deve ser enfrentada para o estudo do Direito Comparado Aplicado.

No Estatuto da Academia Internacional de Direito Comparado de Haia definiu-se o Direito Comparado como "o ramo da ciência do direito que tem por objeto a aproximação sistemática das instituições jurídicas de diversos países".

É pacífico que ramos do direito são como galhos de um mesmo tronco, que se relacionam entre si constituindo um sistema.

Os estudos que fiz levaram-me a descartar, de pronto, a existência do Direito Comparado como ramo do direito, como o são, por exemplo, o Direito Tributário, e o Direito Constitucional.

É que cada ramo do direito tem um objeto jurídico próprio, específico, delimitado.

Assim, o Direito Tributário estuda a regulação com suas normas jurídicas, as relações entre o Estado arrecadador e o contribuinte; o Direito Constitucional tem por escopo estuar as normas de organização do Estado, de limitação do poder, e o modo pelo qual são editadas as espécies normativas.

E o Direito Comparado, visa o quê?

Se entendermos que o Direito Comparado tem por escopo a busca de um direito ideal, ou de um direito comum legislativo, ou o aperfeiçoamento da teoria geral do direito, ou ainda a evolução histórica dos sistemas normativos, reconheceremos que com a comparação contribuímos para a realização dos fins de outras ciências, como a Política do Direito, a Filosofia do Direito, ou a História do Direito.

Há um objeto, mas não um objeto específico. E se não há um objeto específico a

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Doutor em Direito do Estado pela PUC-SP, é professor de Direito Constitucional no curso de graduação em Direito, e de Direitos Humanos e Direito Comparado no programa de mestrado/doutorado da UniSantos. Autor dos livros Direito Constitucional Comparado, e A Cidadania dos Refugiados no Brasil, além de artigos acadêmicos, é líder do Grupo de Pesquisa Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais. Desde 1990 integra o Ministério Público do Estado de São Paulo. É Procurador de Justiça.

lhe dar foros de autonomia em relação a outros ramos do Direito, não há falar-se em ramo do Direito.

Alguns entendem que se trata de uma ciência autônoma.

Uma ciência assim qualificada constitui um corpo de conhecimentos ordenados que tem um objeto determinado e reconhecido, um âmbito e um método próprios; sendo que um método é um conjunto de fases racionais e sucessivas, rigorosamente observadas, colimando alcançar um objetivo prefixado. É um instrumento assessório a serviço de um fim.

O cientista realiza um trabalho de agrupamento, de ordenação, classificando os conhecimentos hauridos com um método. Haveria então uma Ciência do Direito Comparado?

Para Constantinesco (Tratado de Direito Comparado), o Direito Comparado é uma ciência na medida em que com o emprego de um método, faz compreender as efetivas relações entre as ordens jurídicas, e através disso descobre suas essências.

Deve-se então conhecer os vários ordenamentos estatais em cotejo (na realidade jurídica pós-industrial também os ordenamentos jurídicos de outros entes, como Organizações Internacionais, Comunidades de Estados, Cortes Internacionais etc.), para chegar-se ao conhecimento do sistema, do todo.

O sistema que é integrado por ordenamentos jurídicos vários.

Assim, agrupam-se, ordenam-se, classificam-se normas, institutos e instituições jurídicas, bem como diplomas legais, buscando a caracterização de um sistema.

Então é preciso conhecer cada parte do todo, isto é, cada ordenamento jurídico a ser comparado, isto é, seus princípios e regras.

Estes ordenamentos jurídicos se integram em sistemas, e estes, por sua vez, no universo, de forma que chegamos a uma construção sobreposta, no qual cada plano tem sua estrutura, âmbito e objeto próprios.

Um conjunto assim coerente de conhecimentos, que tem objeto próprio, formaria a Ciência do Direito Comparado.

Uma ciência que se valeria de um método: o método comparativo.

Mas qual seria o objetivo da Ciência do Direito Comparado?

Se for para estudos que visem o aperfeiçoamento de legislações de cada Estado, Comunidade ou entes diversos, ou para a formação de um Direito único no mundo globalizado, estaremos diante da Política do Direito.

Se for para a elaboração de uma visão crítica da Teoria Geral do Direito, estaremos diante de estudos de Filosofia do Direito.

E se, finalmente, o propósito for demonstrar a evolução do Direito na História, estaremos diante da História do Direito, ou da Ciência da História.

Os comparatistas contemporâneos, de uma forma geral, entendem que o objeti-

vo do Direito Comparado é classificar os diversos ordenamentos em famílias.

O constitucionalista português Jorge Miranda, por exemplo, ensina, com base no Direito Constitucional Comparado, existirem quatro famílias constitucionais, quais sejam a inglesa, a norte-americana, a francesa e, quando ainda existia, a soviética.

A Constituição inglesa inovou em razão da criação do Parlamento tal como o conhecemos hoje. A francesa pela ideia de direitos e garantias fundamentais, e da noção de constituições formais e materiais.

A norte-americana em razão das inovações relativas ao presidencialismo, à ideia da forma federal de Estado e à existência de um sistema de controle de constitucionalidade. Já a soviética caracterizou-se pela subordinação das organizações políticas, econômicas e culturais ao fim de criação de uma sociedade comunista no porvir.

Para o autor, estas constituições seriam matrizes para todas as outras existentes no mundo.

O comparatista italiano Giuseppi Vergottini (Diritto Costituzionale Comparato) classifica as famílias constitucionais como as de derivação liberal, as dos Estados Socialistas, a dos Estados que obtiveram independência, e as autoritárias.

Os exemplos acima, entre outros muitos, são suficientes para percebermos o trabalho de classificação, ordenação e agrupamento, mas se o Direito Comparado é ciência, qual é o seu objetivo?

Se entendermos que ciência é um conjunto de conhecimentos ordenados a respeito de um objeto, através de um método, em um determinado âmbito, creio que não podemos afirmar haver uma Ciência do Direito Comparado.

Note-se que o objeto são as normas de dois ou mais ordenamentos jurídicos.

Trata-se, portanto, sob a ótica do positivismo, do mesmo objeto da Ciência do Direito, qual seja o estudo da norma jurídica.

O âmbito está relacionado ao objetivo. Logo, para não tratarmos da História do Direito, da Política do Direito, ou da Filosofia do Direito, quando compararmos dois ou mais ordenamentos jurídicos, só poderemos pensar na exegese ou na interpretação do direito (conceituada aqui como atribuição de sentido à norma, quando houver um caso concreto a ser decidido).

Assim, os conhecimentos hauridos são os relativos ao objeto da Ciência do Direito, no âmbito dessa mesma Ciência.

Conquanto não seja ciência, o Direito Comparado ganha relevância no mundo globalizado, com a tendência à formação de blocos econômicos.

Há hoje uma propensão à internacionalização de todas as questões relativas ao Direito. E nada obstante a existência de normas jurídicas de caráter privado, capazes de resolver os conflitos financeiros e econômicos entre as grandes corporações, o

que marca o mundo pós-industrial, da era da informacionalização da sociedade, é a ausência de normas de direito público.

É da sabença geral que o Tratado da União, que formou a comunidade econômica europeia, prevê a limitação da soberania dos Estados Nacionais, mas a Corte Constitucional italiana já advertiu, em precedentes, que embora haja a aludida limitação, não pode ela ir ao ponto de o Direito Comunitário afrontar os princípios fundamentais da ordem jurídica italiana, ou os direitos inalienáveis da pessoa humana.

Assim, se o objeto do Direito Comparado são as normas de dois ou mais ordenamentos, o seu âmbito só pode ser, do estrito ponto de vista da Ciência Jurídica positivista, o da solução de um caso concreto, seja por meio da atividade legislativa, judicante ou executiva.

Como consectário, há tendência à formação de uma doutrina.

Em verdade, o Direito Comparado é um método, pois se o método é um conjunto de fases racionais e sucessivas seguidas para alcançar um fim predeterminado, podemos dizer que o telos prefixado é a interpretação de um caso concreto.

Quanto às fases, entendo que é preciso, primeiro, agrupar, ordenar e classificar as normas jurídicas de dois ou mais ordenamentos, identificando o que Constantinesco chamou de partículas jurídicas elementares, isto é, regras e princípios que tratam dos valores que embasam um ordenamento jurídico específico.

Estão no topo do sistema normativo, estruturado cientificamente de forma hierárquica. E todas as demais normas, que o mesmo autor denominou de normas jurídicas fungíveis, porque podem ser ab-rogadas sem afetar a essência do sistema, são determinadas pelas partículas jurídicas elementares. São normas com função mais técnica que ideológica.

Vergottini sugere três critérios de comparação: *i*)o que diz respeito à titularidade do poder (se concentrado ou distribuído); *ii*)o que diz respeito às modalidades do exercício do poder (decisões impostas ou fruto de um consenso); *iii*) os que remetem aos fins do exercício do poder.

Este último critério me parece o mais importante, porquanto condiciona a titularidade e a modalidade de exercício do poder. Importa dizer que a Constituição material de cada país, normas jurídicas positivadas ou não, compõem o que chamamos de partículas jurídicas elementares que condicionam todas as outras normas de direito civil, penal ou tributário.

Logo, não há falar-se em Direito Civil Comparado, Direito Penal Comparado, ou Direito Tributário Comparado, mas em um Direito Constitucional Comparado, como método a partir do qual também é possível estudar outros ramos do direito por cotejo, com o objetivo de resolver casos concretos, seja no âmbito legislativo, no executivo, ou judicante.

## Capítulo 6

## O FUTURO DA MINERAÇÃO ESTÁ NO MAR

Rodrigo Fernandes More<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O futuro do desenvolvimento sustentável e a prosperidade do planeta, no sentido mais amplo e profundo do termo, passam pela redução das emissões de  $\mathrm{CO}_2$ , cuja tecnologia depende de minerais como terras raras, cobalto e lítio, encontrados tanto em terra, quanto em grandes jazidas inexploradas no fundo do mar.

Isso significa que redução das emissões de CO<sub>2</sub> dependerá de mais mineração, não menos. Em recente estudo, Cox et al. (*The mining industry as a net beneficiary of a global tax on carbon emissions*, 2022) relatam que "a tecnologia utilizada na produção de energia renovável está resultando em um aumento significativo na demanda por muitos minerais e metais". No mesmo sentido, Herrington (*Mining our green future*, 2021) aponta que "a revolução da energia verde depende fortemente de matérias-primas, como cobalto e lítio".

A mineração no mar, chamada de mineração offshore, é realidade que precisa ser enfrentada como um destino inevitável. Não é uma atividade recente no Brasil. Segundo a base de dados do Sistema de Informação Geográfica da Mineração, da Agência Nacional de Mineração, a primeira concessão de lavra de mineral no mar do Brasil é de 1967: sal-gema, na Bahia.

Numa perspectiva mais recente e muito mais impactante, o aumento da exploração offshore de minerais como cobalto e lítio responde ao aumento da demanda global por energia verde. Encontrados em grandes profundidades em áreas distantes das costas, o cobalto e lítio têm sua exploração profundamente dependente de tecnologia e inovação.

O conhecimento sobre impacto ambiental da exploração destes minerais é inversamente proporcional ao alto conhecimento de suas propriedades, mas igualmente proporcional ao desafio de se descobrir novas aplicações. Este balanço sugere que, guardadas as devidas particularidades, pode-se ou deve se aprender com os erros e acertos da mineração em terra e da indústria de petróleo e gás enquanto se descobre como cobalto e lítio, e sua mineração, podem contribuir para um futuro verdadeiramente melhor e mais sustentável, especialmente aqui no Brasil.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Professor do Instituto do Mar da Universidade Federal de São Paulo.

## A mineração offshore no Brasil

O Serviço Geológico do Brasil ou Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (SGB-CPRM) estima ter mapeados aproximadamente 8% da plataforma continental do Brasil. Portanto, há um enorme potencial de crescimento da mineração offshore e, com ela, de oportunidades de desenvolvimento sustentável com a geração de empregos e riquezas.

Dentre as riquezas do mar, além do cobalto, lítio, petróleo e gás natural, o Brasil tem 765 áreas oneradas de mineração areia, calcário, carvão, fosfato, ilmenita, sais de potássio e sal gema, segundo o Sistema de Informação Geográfica da Mineração. Agência Nacional de Mineração (SIGMINE/ANM, 2022). Em fase de pesquisa, foram identificados minerais pesados, como a monazita e o rutilo, ricos em elementos de terras raras; granulados bioclásticos (carbonatos); depósitos hidrogênicos, (fosforitas, nódulos polimetálicos e crostas cobaltíferas); depósitos hidrotermais (na forma de sulfetos polimetálicos e depósitos de evaporitos), carvão mineral e hidratos de gás.

Foram localizadas crostas ricas em cobalto, numa área em torno de 36 mil km²- nas elevações submarinas da Cadeia Fernando de Noronha, da Cadeia Vitória-Trindade, na plataforma continental do estado da Bahia e na Elevação do Rio Grande (ERG)², nesta última com grande potencial de exploração, tanto mineral quanto biotecnológico, ambos com expressivo valor agregado e grande interesse econômico.

A ERG desponta como a maior jazida mineral estratégica do Brasil no mar. É rica em crostas ferromanganesíferas ricas em cobalto, com possíveis ocorrências de cobre e níquel (SOUZA et al., 2009). Com base em dados apresentados pelo SGB-CPRM à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos em 2015, Dias Cavalcanti et al. (*Potential Mineral Resources of Phosphates and Trace Elements on the Rio Grande Rise, South Atlantic Ocean*, 2014) concluíram que a ERG "surge como uma alternativa potencial para o Brasil na exploração de fosfato ( $P_2O_5$ ), oligoelementos (Co, Ni, Pb, Zn, Ba e V) e principais óxidos de Mn e Ti.".

Ao analisar amostras colhidas pelo SGB-CPRM na ERG, Sousa (Crostas ferromanganesíferas e sedimentos carbonáticos da Elevação do Rio Grande: interpretações paleoceanográficas e geológicas, 2019) concluiu que o "conteúdo de metais base se assemelha ao conteúdo de crostas hidrogenéticas de outras partes do mundo (Co=0,65-1,04% em peso, Zn=0,04-0,06% em peso, Cu=0,02-0,06% em peso e Ni=0,29-0,48% em peso) e, o conteúdo de Ce (1425-1929 ppm), Th (25-47 ppm) e Te (60-95 ppm) é alto nas crostas da ERG".

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> A ERG é uma feição geológica positiva, ou seja, uma elevação, que se projeta por 4.000 m do fundo do oceano até uma profundidade de 600m da superfície adjacente, localizada aproximadamente a 1.100 Km da costa do Rio Grande do Sul. A área estimada é de 1 milhão de Km². A ERG integra a plataforma continental do Brasil, como um prolongamento natural da margem continental, conforme proposta apresentada pelo Brasil à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) em 2018 (BRASIL, 2018).

Todos esses minerais são *commodities*, cujo custo de extração e preço dependem de múltiplos fatores, colocando o Brasil num importante jogo de mercado global. O cobalto, principal insumo para baterias, tem a República Democrática do Congo como maior *player*, cuja instabilidade interna afeta o mercado internacional do cobalto. Fosforitos e polifosfatos são componentes essenciais para a fabricação de fertilizantes relevantes para a agricultura e o agronegócio no Brasil e tem demanda crescente no mercado mundial. Estão presentes em jazidas concentradas no Saara Ocidental (74% no Marrocos e na Mauritânia).

Como commodities, a mineração offshore respondem não apenas a uma dimensão ou fator econômico, como também a outras possíveis três dimensões ou fatores: 1) a ambiental, que conecta a economia à sustentabilidade; 2) a científica e tecnológica, que permite que a sustentabilidade seja ferramenta para um desenvolvimento que melhora da vida das pessoas, e; 3) a jurídica, a partir da qual se cria um ambiente legal favorável ao investimento privado, à pesquisa científica e tecnológica, como uma moldura que deve ser o mais simples possível para destacar uma pintura de imenso valor, sem o pecado de ser percebida.

Todas as dimensões impõem desafios.

### Os desafios da sustentabilidade

A atividade de mineração é, e sempre foi, necessária para a sobrevivência humana e o desenvolvimento: fertilizantes, aço, computadores de alto desempenho, equipamentos médicos, baterias, enfim, a maior parte da nossa tecnologia depende de minerais.

O que está mudando é a forma pela qual a mineradoras estão sendo avaliadas pelo mercado, investidores e pessoas impactadas não apenas pelas atividades de prospecção e lavra de jazidas minerais e minas, mas de descarte e reuso do produto. Gradativamente, logo não bastará propagandear "sou ambiental e socialmente correto", será preciso evidenciar isso, com custos altos de investimento em tecnologias limpas.

Os riscos e potenciais danos ambientais inerentes a toda atividade minerária, em terra ou no mar, é elemento cada vez mais relevante na avaliação de padrões chamados critérios de "ESG" (Environmental – Social – Governance), ou de uma série de iniciativas privadas que compõem uma "sopa de letrinhas" conectadas à redução de emissões de carbono, como os SBT (Science-based targets). Claro, há também o problema do "green washing", representado por empresas que adotam parâmetros de governança, sociais e ambientais apenas "para inglês ver" ou para tentar encobrir más condutas. O mercado financeiro, por exemplo, passou a observar a sustentabilidade por um motivo elementar: o risco ambiental é um risco para a lucratividade e rentabilidade, enfim, para o próprio negócio financeiro. Se adotar ESG for politicamente correto, melhor ainda para atrair investidores com propósito. Do nosso ponto de

vista, se o meio ambiente melhorar, está valendo!

O que falta ao Brasil para encarar o desafio ambiental da mineração offshore?

De imediato, a partir do Plano Nacional de Mineração 2050, que está em elaboração, é preciso identificar condições jurídicas e econômicas de financiamento e investimento em tecnologias que permitam que a mineração offshore seja desenvolvida não apenas pelo estado, mas pela academia e pela iniciativa privada, especialmente a brasileira.

No curto prazo, é imperativo se criar um banco de dados, materiais e estudos, eventualmente gerenciado pelo SGB-CPRM, com recursos humanos para interpretá-los e orientá-los estrategicamente, dentro de um plano de ação e, portanto, em consonância com uma política minerária, científica, tecnológica e energética para o mar do Brasil, que deve integrar não apenas o Plano Nacional de Mineração 2050, como estar adequado, e ser considerado, na revisão em curso da Política Nacional para os Recursos do Mar (Decreto 5.377/2005). Com esse material, dados e informações em mãos, poder-se-á pensar num regulamento específico ou na revisão da desordenada legislação ambiental que permitam uma mineração offshore sustentável.

#### Os desafios jurídicos

Um passo relevante para favorecer as oportunidades de investimentos e pesquisa, especialmente de médio e longo prazos, é considerar a construção de uma moldura jurídica favorável à ocupação, uso e exploração sustentável dos recursos da ERG.

Isso leva tempo, tanto pelo volume de normas que incide de forma intercruzada sobre a atividade econômica, indistintamente, para atividades em terra ou mar, quanto pelo trâmite do processo legislativo que uma eventual reforma de normas demandaria: seriam dezenas, senão centenas de normas em revisão, incidindo competências de várias comissões na Câmara e Senado.

É preciso começar a enfrentar essa longa caminhada.

Sem segurança jurídica, não existe investimento. E a exploração minerária offshore, não apenas da ERG, demandará vultosos investimentos em tempo, tecnologia, inovação e recursos humanos, que se espera sejam feitos pelo próprio estado, suas estatais ou companhias mistas, empresas privadas, pela academia ou em parcerias. É uma atividade que pode começar corretamente e ambientalmente segura.

#### Os desafios tecnológicos

Os desafios tecnológicos decorrentes da exploração do mar dependem basicamente de duas variáveis: (i) a distância da costa; e (ii) a profundidade da jazida, neste

caso, a distância entre a lâmina d'água e o fundo do mar. A distância interfere diretamente nos custos de logística e das instalações, enquanto a profundidade condiciona o desempenho do equipamento e sua eficiência em operar com custos competitivos.

A relação entre viabilidade econômica-comercial, sustentabilidade e capacidade tecnológica marca todos os empreendimentos de mineração offshore. As tentativas atuais ainda são incipientes, mas revelam enormes dificuldades para essa modalidade de mineração, a começar pelas condições do oceano (enorme pressão, profundidade, ausência de dados e de informação sobre componentes e características), pelos limites tecnológicos e grande volume de recursos a serem investidos.

Esse quadro, ainda que brevemente descrito, caracterizou a mineração em águas profundas como uma atividade que ainda precisa de tempo de maturação e, consequentemente, regulamentação. A consolidação e a ampliação das atividades atualmente desenvolvidas pelo SGB-CPRM, em especial as relacionadas ao mapeamento das condições geológicas da plataforma continental, pode ajudar a abreviar esse amadurecimento.

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Há oportunidade para acertar a sorte das futuras gerações. O Brasil tem na ERG, claramente, uma oportunidade concreta e rica para animar nossos legisladores e o governo a organizar a mineração offshore, na Amazônia azul. Já há um ponto de partida: a experiência do SGB-CPRM.

A exploração de minerais da plataforma continental implica conhecimento prévio do volume de reservas e localização de jazidas para que atores privados e públicos sejam incentivados a investir em prospecção de negócios e possam analisar a viabilidade de projetos. Resta, neste ponto, mais uma confirmação da necessidade de criação de um cenário favorável ao investimento. O Brasil está atrasado. O mundo já o faz.

O futuro da mineração está no mar. Lutar contra o inevitável, às cegas, alheio ao debate científico e, ao mesmo tempo, sem perspectiva estratégica, é condenar o Brasil a continuar atrasado décadas.

#### CINCO MITOS SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL

Alcindo Gonçalves<sup>1</sup>

A aplicação do conceito de governança global nas Ciências Sociais Aplicadas é crescente. Além de ferramenta útil para análise e compreensão de fenômenos e processos complexos na escala internacional, constitui importante instrumento para a ação de diferentes atores na busca de solução para problemas comuns. O termo, entretanto, é cercado por incertezas e dúvidas, com visões positivas sobre o papel da governança, percebida como capaz de resolver todas as grandes questões globais, ou pelo menos encaminhar soluções para elas, ou negativas, considerando-a como mecanismo de imposição da vontade das grandes potências sobre as nações menos desenvolvidas.

Muitos limitam a ideia de governança a seu aspecto organizacional. Nessa perspectiva, construir – ou reformar – a governança implicaria em criar ou transformar arranjos de natureza institucional no interior das organizações, de modo a permitir melhor articulação e integração dos diferentes atores, notadamente Estados nacionais. Na realidade, porém, o conceito e sua aplicação vão além dessa dimensão: a governança é instrumento, meio, processo para a solução de problemas comuns; exige a participação ampliada em todas as suas ações e manifestações; enfatiza o caráter de consenso e persuasão nas relações, muito mais do que a coerção e a obrigação de fazer; e exige instituições para seu funcionamento pleno.

Para tornar mais preciso o conceito é preciso evitar alguns erros que com alguma frequência surgem nas análises teóricas e práticas que são feitas sobre governança global. Cinco deles são sumarizados a seguir, de modo a apontar equívocos e imprecisões que, em última análise, confundem e comprometem a própria ideia de governança global.

### 1. A governança seria neutra, dizendo respeito apenas à organização dos subsistemas, sem consequência sobre os resultados pretendidos.

A governança é, sem dúvida, ferramenta e instrumento para o enfrentamento de problemas comuns. Praticá-la na esfera internacional implica envolver diferentes

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Mestre e Doutor em Ciência Política pela FFLCHUSP. Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Santos (UniSantos)

atores – Estados nacionais, organizações internacionais, empresas multinacionais, organizações não governamentais, comunidade científica, governos subnacionais – na discussão, proposição e na fase de implantação de ações que visam à solução dos problemas. Essa articulação tem, porém, características importantes que acabam por impactar não apenas o diagnóstico ou a apresentação de propostas. Ela acaba por interferir – e contribuir, em maior ou menor grau – nos resultados alcançados.

Trata-se da velha discussão entre meios e fins. Os meios empregados para tratar qualquer assunto têm consequências sobre os fins alcançados. É certo que métodos escusos, desonestos e impróprios dificilmente levarão a conclusões satisfatórias para os envolvidos. Além disso, é preciso salientar que a governança não é um fenômeno isolado, e sim um processo contínuo e complexo que se desenvolve ao longo do tempo, alterando o equilíbrio de forças entre os diferentes atores, trazendo pressões e modificando interesses.

É evidente que a governança não é um fim em si mesma. Ela se molda e adapta a cada situação específica, mantendo seus princípios básicos, mas adequando-se a diferentes realidades e abordagens. O envolvimento dos atores e principalmente as relações que se estabelecem entre eles indicam novos caminhos e oportunidades, não previstos inicialmente, que podem conduzir a soluções engenhosas e peculiares, desmentindo assim a ideia de neutralidade técnica que muitas vezes é atribuída às ações de governança global.

#### 2. A governança é resposta à globalização neoliberal

O conceito de "boa governança" foi desenvolvido a partir dos anos 1980 por instituições financeiras como o Banco Mundial e remetia a receituário prescritivo que buscava a "gestão saudável do desenvolvimento". De fato, nesse momento inicial a governança surgiu como ferramenta para buscar soluções e respostas para os problemas criados pela globalização neoliberal. Os governos deviam respeitar leis que permitissem o pleno e eficaz funcionamento do mercado, notadamente quanto à garantia da propriedade privada e segurança dos investimentos.

Com o passar do tempo, porém, diminuiu a ênfase liberal na ideia de desenvolvimento e no conceito de governança. A Comissão sobre Governança Global criada pela ONU em 1992 publicou seu relatório dois anos depois, enfatizando que governança é a totalidade das maneiras que os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. Tratava-se, portanto, de afirmar a possibilidade de ações conjuntas para o enfrentamento de questões globais, como a proteção ao meio ambiente ou a efetividade dos direitos humanos, não se limitando a meras respostas à globalização neoliberal.

A globalização, que certamente impulsionou e desenvolveu formas de governança global, não remete exclusivamente a ideias neoliberais. Essa visão limitada, que

diz respeito à lógica da globalização econômica, não encontra sustentação na realidade: globalização é fenômeno econômico, mas também cultural, político e jurídico. Governança global, vista como um processo contínuo e em expansão, vai muito além das ideias neoliberais, afirmando-se com características diferenciadas e autônomas.

#### 3. A democracia garante e exige governança

A relação entre democracia e governança não é de causalidade recíproca. Embora Estados democráticos de Direito, com seus pressupostos de garantia de direitos fundamentais, promoção de bem estar e justiça social e estabelecimento do poder baseado na vontade popular, propiciem ambiente favorável à participação ampliada nos processos de discussão e tomada de decisões, bem como ao diálogo e busca de consensos, não se deve assumir que a democracia leva necessariamente à adoção sistemática da governança.

De um lado, a democracia representativa clássica, com seus mecanismos tradicionais, não implica necessariamente em ações de governança. De outro, é possível vislumbrar formas alternativas de governança, especialmente em nível local, em Estados autoritários e fechados, com fortes controles sobre a sociedade. Exemplos da presença de organizações não governamentais atuando em cidades da China, atuando em serviços de assistência social e mesmo defesa de direitos de trabalhadores em fábricas, sugerem ações de governança.

No plano da governança global as relações são ainda mais complexas. Grande parte dos países do mundo são governados de modo autoritário, ou com fortes restrições à participação dos cidadãos, não podendo ser classificados como democráticos. As negociações internacionais, em diferentes temas, como o meio ambiente e os direitos humanos, esbarram nessa realidade, e ainda assim a cooperação entre diferentes atores, notadamente Estados, acontece, com resultados positivos quanto a ações e práticas.

### 4. A governança global é estática e não altera o equilíbrio do poder internacional

A governança é processo dinâmico que deve acompanhar a realidade, em especial quanto às alterações da conjuntura social, política e econômica. Diante de um problema comum, que exige cooperação e articulação entre os diferentes atores (estatais e não estatais), é iniciado processo que se desenvolve ao longo do tempo, sujeito, portanto, a transformações externas e mesmo internas, levando em conta interesses e peculiaridades daqueles envolvidos. Acordos políticos, econômicos e legais trazem consequências durante as negociações e modificam a posição relativa

dos atores, alterando a balança e o equilíbrio do poder, levando ao que alguns denominam de "reinvenção da própria governança".

A posição hegemônica de Estados influencia e força respostas que interessam a eles. Isso não significa, porém, que em todos os casos e situações as soluções são impostas por eles. Pode-se aqui reforçar a ideia que a governança global não é a forma encontrada pelos neoliberais para justificar a privatização dos espaços de decisão. Ao contrário, as relações de poder são reconfiguradas pela governança global de modo complexo e múltiplo. Isso pode ser percebido pela capacidade de mudar decisões a partir da coalizão de países menores, que ocorre no cenário internacional, e também pela presença e influência de atores não governamentais, que com frequência conseguem corrigir a agenda adotada em determinados processos.

Pode-se concluir que a governança global não beneficia todos os envolvidos, nem representa necessariamente o interesse da maioria ou dos mais fortes. Poder não é simplesmente a imposição da força; é a capacidade de produzir, nas relações sociais, efeitos que moldam o comportamento relativo dos atores, segundo suas próprias circunstâncias e destinos. Nesse sentido, os processos de governança nas diferentes áreas e temas se afirmam como modificadores de utilidades e de posições, levando a resultados nem sempre previstos inicialmente.

### 5. A governança é ação da sociedade civil, não importando os Estados nacionais

Um equívoco comum é considerar a governança espaço ocupado com exclusividade pela sociedade civil global, que corresponde a grupos, indivíduos e instituições que são independentes dos Estados e das fronteiras estatais, mas que estão preocupados com assuntos públicos. A governança é construída a partir da participação ampliada, envolvendo atores privados e não estatais, como empresas e organizações não governamentais, mas que não exclui a presença dos Estados nacionais, suas agências, nem das organizações internacionais.

Se os Estados, de modo isolado, não são capazes de enfrentar problemas transnacionais, como as questões ambientais, também a sociedade civil global, mesmo articulada e operando em redes, não consegue dar conta sozinha delas. Um exemplo importante da articulação Estados-sociedade civil pode ser observado nos atuais regimes internacionais. Regimes são instituições – princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão - formais e informais, criados para tratar de temas específicos primordialmente pelos Estados.

Eles não operam, contudo, na esfera exclusiva dos Estados e são cada vez mais permeáveis à sociedade civil global, seja na sua formação seja no seu funcionamento efetivo, como pode ser notado nos vários regimes internacionais ambientais, nos quais os diferentes atores interagem de modo contínuo, em autênticas ações da

governança global, visando a articulação de interesses, a superação de problemas de ação coletiva e a efetiva solução dos problemas comuns.

# REFLEXOS DA GOVERNANÇA GLOBAL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO NORMATIVA SOCIOAMBIENTAL

Luciana Cristina da Conceição Lima<sup>1</sup>

Os problemas sociais e ambientais são diretamente relacionados. As questões ambientais globais estão intrincadas com a dimensão social, seja pela dependência da sociedade na sua preservação ou porque a ela o meio ambiente se faz essencial para a manutenção da vida, incluindo, neste âmbito, o aspecto intergeracional, conforme previsão do artigo 225 da Constituição Federal do Brasil de 1998.

A palavra meio ambiente aparece recorrentemente na magna-carta brasileira, sempre associando o bem ambiental à sua direta relação com o direito à vida e, essencialmente, com questões voltadas às diversas perspectivas sociais. A Constituição Federal aborda o meio ambiente ecologicamente equilibrado, definindo-o não só como um direito de todos, mas também como uma responsabilidade comum. Logo, a questão ambiental acaba diretamente relacionada ao desenvolvimento, que por sua vez alberga a economia, bem-estar, progresso, moradia, igualdade, saúde, ecologia, educação, dentre outros temas importantes.

Apesar de a Constituição brasileira de 1988 possuir um capítulo específico sobre o tema ambiental, o assunto é distribuído por todo o texto, de forma que demonstra a intenção do constituinte em abordar a questão na sua transversalidade e multi-disciplinariedade, dando ao assunto sua devida importância social, relacionando-o intrinsicamente a múltiplas outras áreas do conhecimento.

No âmbito dessa demanda interdependente de atuação, surge a necessidade de inter-relação de agentes, normas públicas e privadas e diversos outros mecanismos de atuação, como no caso da governança global, compreendida como forma de definir caminhos, ações, estruturas e normas que possam regulamentar princípios e comandos, que cada vez mais se universalizam e traçam objetivos comuns para o enfrentamento das questões ambientais e sociais, que são diretamente relacionadas.

Para o alcance de soluções aos complexos e transnacionais problemas socioam
Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos; mestre em Sistemas de Gestão e pós-Graduada em Organizações e Estratégia pela Universidade Federal Fluminense (UFF); graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos e em Pedagogia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); advogada, auditora e consultora em Sistemas de Gestão, Proteção de Dados e Compliance.

bientais, o direito deve avaliar as especificidades da temática, considerando o contexto social, ambiental, econômico e político em que estão inseridas. As normas e mecanismos que tratam das questões socioambientais abarcam, necessariamente, as demandas relacionadas ao meio ambiente, aos direitos humanos e à sustentabilidade. Sua construção considera a participação das diversas partes afetadas e interessadas, bem como a interdependência e interconexão desses atores, de forma a construir caminhos para o alcance de resultados mais efetivos e duradouros.

O enfrentamento dessas questões não é visto mais apenas a partir da concepção tradicional de formulação de normas positivadas, expandindo-se para um contexto de múltiplas iniciativas, que abrangem, além da regulação estatal, a autorregulação e a corregulação, que por sua vez, não são dissociadas, nem correm à margem do direito gravado nas leis, mas surgem por demandas públicas e privadas, podendo, inclusive, complementarem-se de forma intencional e harmônica por um objetivo comum.

As questões socioambientais são, portanto, identificadas e gerenciadas em um contexto público e privado, considerando sistemas normativos e institucionalizados por processos de governança, reconhecidos e estabelecidos em âmbitos nacional, regional e internacional.

A autorregulação é uma técnica de estabelecimento de normas, códigos e padrões, voluntariamente definidos pelo setor privado (empresas, grupos e setores específicos) e que busca instituir diretrizes, especificações, padrões, contendo orientações, requisitos e regras, que norteiam ações e comportamentos. São exemplos de autorregulação, os códigos de ética e de conduta, as normas internas das empresas ou grupos econômicos, normas técnicas etc.

Apesar de a autorregulação ser essencialmente de iniciativa do setor privado, sua formulação pode contar com a participação de governos como parte interessada. É o caso das normas produzidas por organismos internacionais de certificação, como a International Organization for Standardization (ISO), organização privada de padronização normativa técnica, que conta atualmente com a participação de mais 163 países. A ISO tem como finalidade a construção e aprovação de normas técnicas internacionais e atua em diversas áreas, como, por exemplo, padrões de saúde, de segurança, ambientais e de responsabilidade social. Nos processos de construção dos padrões, até a sua aprovação e efetiva publicação, a ISO conta com a participação de governos, através das agências nacionais de normalização. No caso do Brasil, o organismo é a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). No âmbito da ISO, a participação dos governos ocorre de forma horizontal, em um verdadeiro processo de governança multiator.

Já na corregulação, a participação do governo é central. Trata-se de um processo em que há uma conjugação necessária da norma tradicional (hard law) com a flexível (soft law), de forma a permitir que ambas se complementem para o alcance de um objetivo único. É um sistema que permite, a partir da iniciativa estatal, a junção ou

aplicação simultânea de normas públicas e privadas, geralmente de cunho técnico, mas que dão suporte às normas públicas, fornecendo melhor eficácia na sua implementação.

A corregulação é uma ferramenta comumente utilizada pela União Europeia, especialmente por sua forma *sui generis* de organização internacional, que integra Estados soberanos em um sistema de governança comum. Assim, considerando por um lado a soberania dos Estados-membros e, por outro, a necessidade de harmonização das normas, a corregulação tem sido um instrumento mais ágil e que melhor oportuniza a cooperação e o alcance dos objetivos comuns dentro do bloco, evitando principalmente a duplicidade e conflito de normas.

Autorregulação e corregulação oferecem importantes vantagens sobre a regulação tradicional, como maior flexibilidade, menor custo e maior adaptabilidade à situação concreta. Além disso, permite um enfoque mais técnico e específico das questões enfrentadas, possibilitando um maior nível de detalhamento. Normalmente, esses instrumentos surgem da necessidade de complementação do quadro jurídico legal e decorrem do interesse geral e comum dos atores envolvidos, permitindo ampliação, complementação, adequação e suporte às normas já existentes, bem como podem influenciar novas regulações.

A atual conjuntura global de enfrentamento das questões ambientais demanda certa readequação dos instrumentos jurídico-normativos, porque, apesar de indiscutível o avanço ao longo do tempo, os instrumentos tradicionais não têm se mostrado suficientemente eficientes para lidar com os problemas transnacionais, que avançam cada vez mais, demandando maior governança, que contemple a participação de atores diversos e que contribua para o alcance das soluções buscadas.

Trata-se de um campo de atuação que exige uma governança socioambiental global, que pode decorrer de iniciativa pública ou privada e pode se estabelecer do todo para as partes ou de questões específicas, que tomem uma amplitude mais geral ou diversificada. No âmbito dessa governança, os diálogos são horizontais e as partes envolvidas se unem para encontrar caminhos, que permitam atingir certo consenso em relação às regras, normas e medidas, que serão adotadas para o alcance de soluções, ainda que momentâneas ou transitórias para os problemas comuns.

Torna-se importante ressaltar a necessidade de harmonização, em âmbito global, das iniciativas, normas e diretrizes que são definidas no contexto da governança socioambiental, sejam elas privadas ou públicas. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) advoga sobre a importância da composição das iniciativas normativas globais, enxergando a harmonização como importante contribuição para a qualidade e integração dos sistemas de regulação em todos os níveis e, sobretudo, para o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, as responsabilidades individuais, coletivas, públicas ou privadas podem ser definidas e medidas pelo impacto que as atividades ou ações dos atores

envolvidos geram ou que possam produzir no sistema global, ao entorno e, ainda, a determinados públicos específicos. Essas responsabilidades conectam governos, instituições, organizações, indivíduos e empresas, demandando a institucionalização e aplicação de regras harmonizadas globalmente para o alcance dos objetivos perseguidos.

#### GOVERNANÇA ESPACIAL GLOBAL: A NOVA CORRIDA DO SÉCULO XXI

Gabriela Soldano Garcez<sup>1</sup>

O setor espacial está entrando numa nova fase, caracterizada pela revolução digital e pela indústria 4.0, ao mesmo tempo em que se torna cada vez mais relevante enfrentar os desafios globais associados à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU), num contexto em que os clássicos sujeitos de Direito Internacional (Estados e organizações internacionais) interagem com novos atores não estatais (como é o caso das empresas privadas), numa realidade que faz alusão a nova corrida espacial em pleno século XXI, orientada, neste momento, às atividades e programas de forma que possam inovar, informar, inspirar e interagir adequadamente, ou seja, de acordo com parâmetros de sustentabilidade, enquanto também melhoram o desenvolvimento econômico, mas sem esquecer de oferecer novas oportunidades de cooperação com entes privados (por exemplo, Space X, Planet etc), interrompendo os modelos tecnológicos e de negócios já conhecidos como tradicionais.

Isso porque o uso dos recursos espaciais pode trazer inúmeros benefícios comuns, que estão intrinsecamente ligados a realização de uma governança internacional eficaz, que assegure o domínio do espaço para usos pacíficos e sustentáveis; que proteja os ativos espaciais de ameaças de detritos e riscos de comportamento irresponsável, interferência e possíveis ataques (inclusive militares); e, que dela possam derivar valores oriundos de ativos espaciais para aplicações de segurança, além de econômicas, civis, ambientais, científicas e outras.

Um desafio para a governança espacial a ser enfrentado por este modelo é que os incentivos para negociar interesses nacionais e estrangeiros (em troca de ação coletiva e benefícios internacionais) devem ser maiores que os ganhos oriundos de interesses próprios.

Qualquer modelo de governança espacial global não deve ignorar as tendências competitivas inerentes entre os Estados e atores não estatais, devendo ter como objetivo

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Professora permanente do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) da Universidade Católica de Santos. Pós doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha, e, pela Universidade de Coimbra/Portugal. Vice-coordenadora da Catedra Sergio Vieira de Mello, e, do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e vulnerabilidades", ambos da Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa "Direito e Política Espacial", da Universidade Católica de Santos.

fornecer incentivos por meio da cooperação internacional. Assim, a lógica por trás da governança gira em torno da noção de que, apesar de interesses conflitantes, o comportamento competitivo é igualmente desvantajoso para as atividades espaciais. Deve-se reconhecer a cooperação em direção à governança de uma maneira que não negligencie os objetivos e interesses próprios dos sujeitos e atores, mas que reduza as ameaças de maneira cooperativa, maximizando as perspectivas de exploração pacífica desse bem comum global.

Tudo isso torna o espaço não apenas mais competitivo, mas também mais congestionado. Ou seja, o espaço sideral tornou-se um campo estratégico para as grandes potências, ao mesmo tempo em que o crescente número de novos atores no espaço sideral trouxe uma mudança de paradigma, aumentando o tráfego e a comercialização de recursos tecnológicos, tornando os ativos espaciais mais vulneráveis e criando incentivos para que os principais viajantes do espaço tomem contramedidas ofensivas para proteger seus ativos espaciais, o que pode gerar conflitos que resultam em desconfiança entre sujeitos e novos atores, diminuindo as chances de cooperação. Todas essas perspectivas são uma receita perfeita para uma competição no espaço sideral, que é um dos bens comuns globais que fornece recursos cruciais para a humanidade. Há necessidade, portanto, de se reavaliar e fortalecer mecanismos de prevenção de conflitos, ao mesmo tempo em que se deve incentivar a criação urgente de acordos internacionais multilaterais (baseados em governança, e, portanto, em "participação ampliada") para o desenvolvimento sustentável neste novo período de exploração espacial.

Neste sentido, um sistema de governança, que venha a estabelecer um regime legal do espaço como um bem comum da Humanidade, deve ser examinado, tendo em vista a necessidade de colocação das melhores práticas e mecanismos de conformidade para maximizar os benefícios relacionados aos usos do espaço (de forma pacífica e sustentável), ao mesmo tempo em que tenta minimizar os impactos negativos que os usos competitivos e insustentáveis podem trazer.

Dessa forma, surge um novo quadro com o objetivo de permitir uma maior cooperação internacional, tendo em vista que, numa perspectiva evolutiva, a humanidade tornou-se (muito rapidamente, em termos históricos) uma civilização espacial, desenvolvendo tecnologias, aplicações e serviços espaciais que se tornaram cada vez mais importantes para o funcionamento da sociedade.

Entretanto, os desafios gerados por esse novo momento histórico são grandes, pois exigem soluções adequadas, seguras e sustentáveis, vez que, considerando a natureza do progresso científico e tecnológico, conforme observado na história moderna, é mais do que provável que os ativos espaciais tenham um papel (ainda mais) vital a desempenhar no futuro.

É importante, então, a implementação de um objetivo geral e consensual de criação de uma ordem internacional justa e sustentável que possa promover a ação

coletiva para enfrentar desafios comuns, que, de qualquer forma, possibilite o alcance dos interesses privados, mas que sirva, em primeiro lugar, aos interesses mútuos e/ ou comuns. Por este motivo, a criação de regras por arranjos institucionais formados por variadas fontes de Direito Internacional informais e voluntários ou formais e juridicamente vinculantes enquadra o alcance da governança, que devem envolver um corpo de regras para melhores práticas, procedimentos e comportamentos em atividades espaciais para promover diretrizes para o uso responsável dos bens comuns do espaço, visando manter a sustentabilidade, segurança, estabilidade e proteção.

Assim, o modelo de estabilidade estratégica duradoura do espaço refere-se à ação cooperativa e colaborativa com base em objetivos estratégicos compartilhados. Com este, os desafios para a governança espacial residem na garantia estratégica espacial, que depende de vários elementos, que abrangem meios legais de proteção do espaço, dissuasão para proteger os ativos espaciais e abordagens para o engajamento global de forma sustentável.

Nesse sentido, medidas de fortalecimento da confiança e cooperação são essenciais para o engajamento global e a governança internacional do espaço. Tais medidas aumentam as oportunidades de transparência entre potenciais adversários e melhoram as perspectivas de diálogo que impedem que qualquer disputa futura evolua para um conflito.

As medidas envolvem a partilha de dados, investimentos empresariais, campanhas de educação e informação a nível global, nacional e local, além de medidas cooperativas para melhorar a estabilidade estratégica no espaço (que criam medidas em favor do diálogo e da produção do consenso, que criam infinitas possibilidades de transparência, que tem o potencial, em última análise, de dissipar intenções e percepções errôneas que geram suspeitas injustificadas e temores de ataque). Ou seja, as medidas de fortalecimento da confiança tornam mais provável o diálogo estratégico entre as potências espaciais e novos atores, a fim de fornecer garantias mútuas.

Com isso, percebe-se que o setor espacial está entrando em uma nova fase, enquanto se torna, ao mesmo tempo, cada vez mais relevante enfrentar os desafios globais associados à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, por meio de seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No novo ecossistema espacial, particularmente competitivo em relação aos novos atores (não estatais), torna-se altamente relevante estudar os fatores que podem favorecer as aplicações espaciais relevantes para enfrentar os desafios globais associados à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no que se refere às avaliações das necessidades da sociedade e das tecnologias espaciais disponíveis. Ao fazê-lo, é importante considerar que essas necessidades podem ser endógenas (quando relacionadas à evolução da sociedade, como as questões de localização por GPS, por exemplo), e exógenas, quando associadas ao ambiente em mudança (por exemplo, mudanças climáticas e desastres naturais).

Mais do que isso, as tecnologias e aplicações espaciais podem ser particularmente úteis para garantir um crescimento socioeconômico e sustentável globalmente, apoiando soluções que evitem o consumo excessivo e desequilibrado de recursos, ao mesmo tempo em que protegem nosso planeta, fornecendo lições para criar condições de vida mais sustentáveis à medida que a população aumenta na Terra.

Pode-se perceber que o Espaço torna-se parte integrante (e essencial) de muitas atividades da sociedade (como telecomunicações, clima ou mudanças climáticas, monitoramento ambiental, proteção civil, infraestruturas, transporte, navegação, saúde e educação, entre outros). Nesse sentido, a ambição do avanço de tais tecnologias espaciais é colocar o Espaço no centro da evolução bem sucedida no mundo com a plena implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, o que aponta para a oportunidade de um novo olhar nas perspectivas e estratégias mais amplas a serem implementadas em futuros programas.

Nesse sentido, enquadramentos inovadores, parcerias e colaborações têm sido explorados, com especial atenção para melhorar o diálogo com a sociedade civil e outros setores, a fim de conscientizá-los sobre o potencial do Espaço e para a criação de novos mecanismos para identificar, coletar e processar necessidades do usuário, a fim de projetar, implementar e explorar futuros programas espaciais, com potenciais para: parcerias globais na exploração e inovação espacial; fortalecimento de cooperação espacial para a saúde global; cooperação internacional para sociedades resilientes; capacitação para o século XXI, alavancando a infraestrutura espacial, instituições e redes existentes, reforçando e expandindo seu escopo e eficácia para garantir que o Espaço se torne um importante motor para o desenvolvimento sustentável, implementando as necessidades dos indivíduos, ao mesmo tempo em que viabiliza os ODS.

O espaço está, portanto, cada vez mais, exercendo sua função como elemento-chave para contribuir ativamente para um futuro sustentável na Terra. Dessa forma, a governança internacional está inexoravelmente ligada a objetivos estratégicos compartilhados entre os estados espaciais. No que diz respeito ao espaço, esses objetivos são garantir o domínio do espaço para uso pacífico, proteger os ativos espaciais de ameaças e obter o máximo valor do uso do espaço, de modo a promover a segurança, a prosperidade e os valores dos estados espaciais por meio de negociações multilaterais e cooperação internacionais para salvaguardar e otimizar o uso do espaço, como um *Global Commons*, tornando-se potencialmente sementes de inovação nos processos de desenvolvimento de sistemas espaciais, que podem fornecer informação, redes de comunicação e dados, e, por consequência, permitem aos atores (estatais ou não) gerar inovações (como novas aplicações, produtos e serviços), que respondam às necessidades do mercado, aumentando a abertura do setor, a cooperação, o compartilhamento de informações, o conhecimento, e, inclusive, a sustentabilidade.

## PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO APLICADO AO DIREITO ESPACIAI

Olavo de O. Bittencourt Neto<sup>1</sup>

A crescente poluição em órbita da terra coloca em risco a sustentabilidade de atividades espaciais, consideradas cruciais para a sociedade moderna. De fato, colisões entre objetos funcionais e não funcionais, bem como reentradas sem controle de satélites e foguetes espaciais produzem impactos políticos e econômicos significativos.

Compreende-se como detrito espacial todo objeto espacial não funcional que permaneça ou seja oriundo da órbita terrestre. Tais artefatos não podem mais ser controlados ou manobrados remotamente, e representam risco ao meio ambiente espacial.

Durante missões espaciais, há produção de descartes, alguns programados ou previstos previamente. O risco que representam a outros objetos espaciais, principalmente aos funcionais, apenas recentemente vem recebendo atenção da comunidade internacional. Somados a satélites ou veículos lançadores que perderam controle ou comando remoto, constituem crescente poluição orbital a ameaçar a continuidade dos usos pacíficos do espaço.

A órbita terrestre constitui recurso finito cada vez mais utilizado por numerosos Estados, organizações internacionais e entidades não-governamentais. A proliferação de poluição espacial, progressiva complexidade de operações espaciais e crescente risco de colisão e interferência na operação de satélites artificiais afetam a sustentabilidade, a longo prazo, de atividades espaciais. Esforços de cooperação internacional são necessários para evitar danos ao ambiente espacial e à segurança de operações no espaço.

Diante desse quadro, merece menção o princípio da prevenção, fundamental tanto para o Direito Internacional do Meio Ambiente quanto para o Direito Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. Professor Visitante da Universidade de Leiden, Holanda. Membro da diretoria do Instituto Internacional de Direito Espacial (IISL) (2013-2016) (2021-). Nomeado pelo Brasil como membro do quadro especializado de árbitros da Corte Permanente de Arbitragem (CPA) para disputas relacionadas a atividades espaciais (2017). Vice-presidente do Hague International Space Resources Governance Working Group (2016-2020). Coordenador Regional para América do Sul da Moon Village Association (MVA) (2017-2019). Membro da Diretoria de Estudos do Instituto Internacional de Direito Espacial (IISL) (2013-).

Ambiental como um todo. Conforme indicam Ingo Wolfgang SARLET e Tiago FENSTERSEIFER ("Princípios de Direito Ambiental"), "o princípio da prevenção é um dos princípios mais característicos do Direto Ambiental. Além disso, é um dos princípios mais 'antigos' do regime jurídico de proteção ambiental, para além de corresponder inclusive a uma antiga máxima de sabedoria em geral, representada pela conhecida formulação 'melhor prevenir do que remediar'".

Os elementos que compõem o dever de prevenir devem ser considerados propriamente, como explicou Paulo Affonso Leme MACHADO ("Direito Ambiental Brasileiro"):

O dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente vem sendo salientado em convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, como na maioria das legislações internacionais. Prevenir é agir antecipadamente, evitando o dano ambiental. Deixa-se de prevenir por comodismo, por ignorância, por hábito da imprevisão, por pressa e pela vontade lucrar indevidamente.

A problemática do combate à produção não-sustentável de detritos espaciais pode ser aproximada, por analogia, à de controle de resíduos tóxicos. Em regime internacional específico, instrumentos internacionais foram sucessivamente elaborados, notadamente a Convenção da Basileia de 1989 sobre o movimento transfronteiriço de rejeitos potencialmente perigosos, e a Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Lançamento de Detritos e outras substâncias, de 1972.

Importante reconhecer que medidas preventivas, para serem eficazes, devem considerar o aspecto econômico de atividades que produzam resíduos perigosos. Na lição de Délton Winter DE CARVALHO ("Desastres Ambientais e sua Regulamentação Jurídica"), "sob um ponto de vista racional, o problema central enfrentado por políticas de prevenção ambiental pelo setor econômico consiste no fato de que o custo de determinada medida preventiva (seja numa dimensão preventiva ou precaucional) deve ser menor do que os custos post factum, ou seja, de remediação."

No sistema normativo brasileiro, o princípio da prevenção encontra-se contemplado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, § 1°., IV, que dispõe que para assegurar a efetividade do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público "exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade". Semelhantes disposições podem ser identificadas no artigo 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), no artigo 6°., parágrafo único, da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006) e no artigo 3°. da Lei de Política Nacional de Mudança do Clima (Lei 12.187/2009), sendo que a jurisprudência nacional revela constante aplicação do princípio da prevenção.

No âmbito internacional, verifica-se que fundamentos do princípio da prevenção estão sendo progressivamente empregados em instrumentos multilaterais de Direito Espacial, em defesa da sustentabilidade a longo prazo de atividades espaciais.

Em 2007, o Comitê das Nações Unidas para Usos Pacíficos do Espaço (COPU-OS) acordou instrumento não vinculante sobre iniciativas para mitigação de produção de detritos espaciais. Tal documento seria aprovado pela Assembleia Geral da ONU, sob o número 62/127, com características intrínsecas de *soft law*. Intitulado oficialmente "*Space Debris Mitigation Guidelines*", decorreu de trabalhos do subcomitê técnico-científico do COPUOS. O texto inclui diretrizes para redução de produção de detritos espaciais durante os diversos estágios das missões respectivas. Seu foco está na mitigação e controle do acúmulo em órbita de objetos artificiais não funcionais, que circulam sem maior controle por parte do Estado de jurisdição.

O documento, não vinculante *per se*, chama atenção para a questão da sustentabilidade das atividades espaciais e clama por medidas dos Estados para reverter o cenário atual, em benefício das futuras gerações. Por meio de instruções a serem observadas de forma voluntária por Estados Lançadores, objetiva-se minimizar o risco de colisões em órbita, salvaguardando a viabilidade de atividades espaciais, reconhecidas como estratégicas para todos.

Ao todo, seis instruções foram apresentadas, voltadas para: limitar liberação de detritos durante operações normais; minimizar o potencial de fracionamentos durante fases operacionais; limitar o potencial de colisões acidentais em órbita; evitar destruição intencional de objetos espaciais e outras atividades prejudiciais; minimizar o potencial de fracionamentos após conclusão de missões resultantes de energia armazenada; e limitar a presença a longo termo de objetos espaciais e estágios de veículos lançadores em órbita baixa após o final das respectivas missões.

Posteriormente, em 2019, após longos e difíceis debates, o COPUOS aprovou as "Guidelines for the Long-term Sustainability of Outer Space Activities." O documento traz orientações sobre enquadramentos políticos e regulatórios, segurança de operações espaciais, cooperação internacional, capacitação e divulgação, pesquisa e desenvolvimento científico e técnico. Estados e Organizações Internacionais concordaram em voluntariamente promover medidas para implementação dos seus vinte e um dispositivos, tanto quanto possível e prático.

O caráter não vinculante dos mencionados instrumentos internacionais acende um "sinal amarelo", por torná-los insuficiente, ao menos em tese, para atingir os propósitos a que almejam, na medida em que não impõem obrigações jurídicas aos Estados e operadores privados.

A despeito da existência de mecanismos técnicos de melhores práticas referentes a proteção do meio ambiente espacial, percebe-se que o volume de detritos em órbita da Terra continua a aumentar. Importante ressaltar que os tratados de Direito Espacial em vigor não dispõem especificamente sobre o tema. Logo, considerando

que apenas instrumentos não vinculantes determinam medidas para limitar a produção de detritos espaciais, poder-se-ia argumentar que Estados com programas espaciais mantêm a prerrogativa de lidar com a situação considerando seus interesses nacionais, quando assim exigirem as circunstâncias, aplicando medidas de mitigação na medida em que consideradas apropriadas para suas próprias necessidades.

No entanto, melhor análise permite outra perspectiva. A fim de lidar, de maneira apropriada, com tão complexo problema, faz-se necessário perspectiva ampla. De fato, o Tratado sobre os Princípios que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior, incluindo a Lua e Outros Corpos Celestes, conhecido como "Tratado do Espaço", de 1967, em seu artigo 3°., afirma que o uso e a exploração do espaço devem ser conduzidos de acordo com o Direito Internacional, "inclusive a Carta das Nações Unidas, com a finalidade de manter a paz e a segurança internacional e de favorecer a cooperação e a compreensão internacionais."

Adicionalmente, o artigo 9º. do referido tratado dispõe que "os Estados-Partes do Tratado farão o estudo do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, e procederão à exploração de maneira a evitar os efeitos prejudiciais de sua contaminação, assim como as modificações nocivas no meio ambiente da Terra, resultantes da introdução de substâncias extraterrestres, e, quando necessário, tomarão as medidas apropriadas para este fim."

Destarte, princípios fundamentais de Direito Internacional aplicam-se a atividades espaciais, inclusive os de Direito Ambiental Internacional, por integração. Sendo assim, conforme orientação do referido artigo 9º., há mecanismos jurídicos disponíveis para o desenvolvimento e aplicação obrigatória de ditames que amparem mitigação de poluição no espaço.

Trata-se do entendimento de I. H. Ph. DIEDERIKS-VERSCHOOR que, ao destacar a relevância de tal dispositivo para a proteção do meio-ambiente do território espacial, conclui: "proteger o meio-ambiente espacial constitui questão importante e delicada, que necessita – e deverá requer – atenção urgente e cooperação dos envolvidos em utilizar o espaço para qualquer propósito" ("An Introduction to Space Law").

A relevância deste mecanismo pode ser identificada com referência ao projeto West Ford, desenvolvido pelo governo norte-americano no início dos anos 1960, por meio do qual planejava-se o envio ao espaço, mediante sucessivas missões, de milhares de bastonetes de cobre para constituição de cinturão artificial ao redor do planeta. O propósito seria permitir telecomunicações mediante reflexo de ondas de rádio, autorizando contato entre pontos distantes em terra. Um primeiro lançamento, realizado em 1961, não foi bem-sucedido, mas o seguinte, dois anos depois, conseguiu dispersar tais objetos em órbita, ainda que com mínimos resultados práticos. Bin CHENG indica que a resistência internacional ao experimento, que colocava em risco a viabilidade de atividades espaciais por conta do elevado potencial de colisão, forçou sua interrupção ("Studies in International Space Law").

Conforme relatado pelo autor, esse incidente justificou previsão no referido artigo 9°. de que, caso qualquer Estado-Parte tenha razões para considerar que uma atividade ou experimento científico realizado por outro contratante possa causar prejuízo potencial a atividades espaciais, terá o direito de requerer consultas bilaterais.

Destarte, não merece prevalecer a interpretação de que o presente regime convencional de Direito Espacial deixou de contemplar normas vinculantes relativas à problemática ambiental. Ainda que se argumente que, quando negociado o Tratado do Espaço, os riscos representados pelos detritos espaciais não podiam ser antevistos em sua plenitude, os legisladores internacionais foram sapientes o suficiente para incluir previsão no texto de lei que autoriza aplicação extensiva de mecanismos protetivos.

Do ponto de vista técnico e científico, H. KLINKRAD, C. MARTIN, R. WA-LKER e R. JEHN distinguiram determinadas características de medidas disponíveis para a mitigação de detritos espaciais, a saber: redução de objetos lançados por missão; prevenção de explosões em órbita; prevenção de despejo de detritos quando não houver explosão; evitar-se colisões entre objetos espaciais rastreáveis; disposição de sistemas espaciais após período da missão e remoção de objetos espaciais passivos ("Space Debris: Models and Risk Analysis").

Essas alternativas precisam ser seriamente consideradas, não apenas por Estados que promovam atividades espaciais, mas sim pela comunidade internacional como um todo, mediante regulamentação multilateral. Procedimentos previstos mesmo mediante instrumentos de *soft law* gozam de cobertura convencional e obrigatória suficiente para autorizar prática tempestiva. Conclui-se que não há lacuna regulatória, no que tange à obrigação de mitigar produção de detritos espaciais, a salvaguardar Estados com jurisdição sobre objetos espaciais não funcionais ou sem controle. A aplicação do princípio da prevenção é de fundamental importância para a sustentabilidade de atividades espaciais, hoje e sempre.

## DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADES COMO AGENDA DE PESQUISA

Liliana Lyra Jubilut<sup>1</sup>

- I -

Os direitos humanos podem ser entendidos como os "reflexos jurídicos da dignidade humana" (Jubilut, "Itinerários para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis: os desafios conceituais e de estratégias de abordagem"); como opções jurídicas derivadas de escolhas políticas baseadas em aspectos históricos e sociais. São assim, na lição arendtiana difundida e corroborada por Celso Lafer, um construído, a partir do dado que é a dignidade humana (Lafer, "A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento Hannah Arendt"), da qual todo ser humano é titular. Enquanto a dignidade é inerente, os direitos humanos são um construto em permanente desenvolvimento durante toda a história da humanidade.

Essa construção remonta ao conceito e arcabouço de direitos naturais iniciado na Antiguidade. Direitos presenteados aos humanos pelos Deuses e invioláveis, que, de certa forma demonstrava a valorização positiva dos seres humanos em relação a todos os demais seres. Tal perspectiva e a existência de um conjunto de direitos naturais seguiu existindo com o advento da cultura judaico-cristã, mesmo com a mudança da crença em múltiplas divindades para a monoteísta. A posição elevada do ser humano na escala axiológica ganha reforços do ponto de vista religioso com a perspectiva da semelhança dos seres humanos e de Deus (Comparato, "A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos") neste momento, e do ponto de vista jurídico com a positivação destes direitos naturais, gradual e pontual de início, mas radical e ampla a partir das Revoluções Americana e Francesa.

Tais movimentos, também denominados de Revoluções Liberais, culminaram com a positivação interna e em Constituições dos direitos humanos, que receberam o nome de direitos fundamentais. Fortalece-se a proteção dos direitos que refletem a dignidade humana estabelecendo-se limites claros ao poder estatal, e também às condutas privadas. Neste primeiro momento o foco das positivações são os direitos

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, onde coordena o Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades e a Cátedra Sérgio Vieira de Melo em parceria com o ACNUR". Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP e LLM em International Legal Studies pela *New York University Law School.* 

civis e políticos, que compõem a primeira dimensão dos direitos humanos, e se alinham ao ideal de liberdade (seguindo a tríade liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa, como propôs Vasak) propugnado pelas Revoluções liberais.

A partir da Revolução Industrial, e como resposta a esta, somam-se aos direitos civis e políticos, os direitos econômicos e sociais, complementados pelos direitos culturais na composição da segunda dimensão dos direitos humanos. Destacam-se como marcos deste movimento a Revolução Russa, a Constituição Mexicana e a Constituição de Weimar, além do estabelecimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O próximo momento na história da construção dos direitos humanos se dá após a Segunda Guerra Mundial, com a sua internacionalização. Nesta fase, transformacões extensas e ampliação da proteção dos direitos humanos são verificadas, e ocorrem em diversas frentes. Verifica-se a adoção destes direitos como valores compartilhados internacionalmente, que devem reger as relações internacionais, mas também as ações internas dos Estados, atuando como padrões de legitimidade internacional (Jubilut, "Os fundamentos do Direito Internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados") mas também de legalidade. Nesse sentido, notam-se a aderência dos Estados e da comunidade internacional aos direitos humanos, no fortalecimento de um movimento por um constitucionalismo internacional (Piovesan, "Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional" e Jubilut, "Fundamentos de um Constitucionalismo Internacional"); a relativização da soberania estatal que passa a não mais permitir seu uso como justificativa para toda e qualquer ação governamental (Jubilut, "O conceito de soberania: modificações e responsabilidade") e a adoção dos direitos humanos como normas do Direito Internacional, falando-se, inclusive, em uma humanização do direito internacional (Meron, "The Humanization of International Law" e Cancado Trindade, "A Humanização do Direito Internacional"), que ocorre par e passo com o reconhecimento dos seres humanos como sujeitos do Direito Internacional. Nesse contexto, passa-se a falar efetivamente em direitos humanos e não mais apenas em direitos fundamentais (Comparato, "A Afirmação ...").

Com a consagração da proteção dos direitos relativos à dignidade humana por meio dos direitos humanos, o Direito Internacional estabelece um real sistema protetivo para os mesmos. Anteriormente iniciativas de proteção do ser humano no cenário internacional ocorreram, como por exemplo em normas do Direito Internacional Humanitário, no movimento de abolição da escravidão, na já mencionada criação da OIT (Comparato, "A Afirmação ..."), e até mesmo na proteção às minorias no contexto da Liga das Nações; mas é a partir da Segunda Guerra Mundial, com a internacionalização dos Direitos Humanos, que um sistema organizado, com normas, órgãos, princípios, ou seja institucionalizado, surge. A partir deste momento fala-se, inclusive, em um Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana, que conjugaria o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, no mínimo (Cançado Trindade, "Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos), podendo abarcar também

#### o Direito Internacional Penal.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos tem como marco inicial a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a que se somam dezoito anos depois os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, compondo a Carta Internacional de Direitos Humanos (Piovesan, "Direitos Humanos ..."). Ao seu lado e compondo o núcleo duro do Direito Internacional dos Direitos Humanos, no plano universal encontram-se a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006, a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado de 2010, todos os protocolos facultativos destes documentos, bem como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986. Para contribuir com sua efetivação, a maior parte destes documentos estabeleceu Comitês que atuam supervisionando e interpretando sua implementação. Todos no âmbito da Organização das Nações Unidas. Nos planos regionais, destacam-se as atuações na Europa, Américas e África, com organizações, tratados, jurisprudência e documentos asseverando a garantia dos direitos humanos.

Ao estabelecerem os contornos jurídicos da dignidade humana, como visto, os direitos humanos asseguram esferas de autonomia e proteção contra ingerências, bem como direitos a prestações estatais; uma vez que trazem obrigações de fazer e de não-fazer, e restringem a margem de atuação desimpedida. Pode-se ainda, então, também apontar como característica dos direitos humanos, ao lado de sua intrínseca relação com a dignidade humana, com seu caráter de construção jurídica-política-histórica-social, e com o fato de ser um valor internacional que estabelece padrões de legitimidade; o fato de estabelecer limitações ao poder.

- II -

Em sendo relacionados ao poder, os direitos humanos são intimamente ligados ao tema da vulnerabilidade. Isso porque, ainda que não existam definições consensuais de vulnerabilidade, mas em geral conceitos específicos para cada área ou disciplina, ao se falar em vulnerabilidade se está referindo a riscos de danos e sofrimento, os quais são exponencialmente maiores quanto menor for o poder (ou o posicionamento na escala de poder) da pessoa. É nesse sentido que se fala por exemplo em

vulnerabilidade econômica ou social.

Definindo-se vulnerabilidade como "a qualidade de se estar em uma situação desprivilegiada e/ou desempoderada em função de características pessoais ou do entorno (social ou situacional) e em que se pode sofrer algum dano (físico, moral ou de direitos), necessitando de proteção específica (ou peculiar)" (Jubilut e Martuscelli, "Os Conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementaridades e divergências"), verifica-se, por um lado o fato de que pode existir na mesma situação uma multiplicidade de vulnerabilidades, e por outro, uma ligação direta com a temática da proteção às minorias e aos grupos vulneráveis, uma vez que aquela se encontra na base da percepção da necessidade desta.

Neste contexto, mais uma vez aparece a temática do poder, uma vez que os conceitos de minorias e de grupos vulneráveis depende diretamente do conceito deste, já que envolvem as ideias de diferenciação e subjugação com estes grupos estando em posição de poder hierarquicamente inferior à sociedade majoritária (Jubilut, "Itinerários ...").

A partir de tal relacionamento conceitual se pode relacionar inicialmente a temática das vulnerabilidades com a dos direitos humanos, uma vez que, como visto, estes trazem limitações ao poder. Mas, mais do que isso, ambos conceitos/institutos derivam de processos de construção, já que as vulnerabilidades também são um "construído histórico-político-jurídico-social" ((Jubilut, "Itinerários ...").

Ademais, se, por um lado, os direitos humanos asseguram direitos iguais para todos os seres humanos, por outro lado, trazem proteção específica, a partir do processo de especificação de sujeitos, a fim de assegurar que características particulares, que podem determinar necessidades diferenciadas de proteção, sejam levadas em consideração. Desta forma, os direitos humanos se aproximam ainda mais da temática da vulnerabilidade.

Tanto esse acercamento conceitual quanto as possibilidades e os desafios de efetivação dos direitos humanos (já pontuados por Bobbio como "o" problema dos mesmos na era contemporânea – (Bobbio, "A era dos direitos") e da consideração de vulnerabilidades em estratégias protetivas, fazem com quem surja a necessidade de análise científica sobre os temas.

- III -

Buscando contribuir com esse esforço é que surge o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, em um movimento de transformar as temáticas dos direitos humanos, das vulnerabilidades e das aproximações dos dois em agenda de pesquisa.

O Grupo tem duas linhas de pesquisa: 1) Regimes internacionais de direitos humanos e 2) Direitos humanos e refugiados; naquela se estudam tanto os diferentes arranjos institucionais de proteção aos direitos humanos (como o sistema universal e os sistemas regionais) quanto regimes de proteção a grupos específicos (por questões de gênero, raça, idade, deficiência, status migratório, etc); e neste se investiga a proteção a pessoas refugiadas a partir de seus direitos humanos.

Tais linhas dialogam com várias disciplinas do Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, tais como Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados, Direito Humanitário e *Sustainable Development and Human Rights – Global Perspectives*, em uma abordagem integrada de ensino e pesquisa. Essa agenda de pesquisa em direitos humanos e vulnerabilidades também se evidencia em atividades de extensão da UniSantos, como, por exemplo por meio da Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

Uma agenda de pesquisa em direitos humanos e vulnerabilidades que fortaleça a compreensão, a difusão e a implementação daqueles considerando-se estas, pode auxiliar efetivamente na ampliação da proteção à dignidade humana. Contribuindo, por um lado, com dados e evidências empíricas, análises técnicas e científicas e propostas abrangentes de proteção; e por outro lado trazendo olhares sobre identidades, sobre a dicotomia e o equilíbrio entre poder e autonomia; e sobre necessidade de proteção especifica em um contexto de proteção geral. Tal agenda de pesquisa, enfim, pode favorecer a proteção aos direitos humanos, e por sua vez, à dignidade humana, considerando vulnerabilidades em cada contexto, e galgando novos passos na construção de um cenário jurídico em que, na lição kantiana, o ser humano seja tratado como "um fim em si mesmo" (Kant, "A Fundamentação da Metafísica dos Costumes").

## DIREITOS HUMANOS, DESGLOBALIZAÇÃO E DIFICULDADES PARA A AGENDA 2030

Angela Limongi Alvarenga Alves<sup>1</sup>

- I -

A Agenda 2030 está estritamente ligada aos direitos humanos e à garantia de sua efetividade. Constitui um plano de ação da Organização das Nações Unidas (ONU) firmado pelo conjunto dos Estados-membros em 2015 durante a Cúpula das Nações Unidas. É composta por 17 objetivos e 169 metas que contemplam amplos desafios globais a serem enfrentados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até o ano de 2030. Essa agenda prima pelo desenvolvimento em três dimensões: econômica, social e ambiental, de forma equilibrada e integrada e é voltada para o fortalecimento da paz e da liberdade universais e, para tanto, a ONU conta com a atuação colaborativa de todos os Estados e interessados.

Os ODS resultam de amplo processo de negociação internacional que teve início em 2013, envolvendo, inclusive, as capacidades dos Estados para colocá-los em prática. Tal desiderato obteve êxito no firme posicionamento dos Estados-membros em assumir compromissos no sentido de implementá-los, bem assim no reconhecimento da importância dos direitos humanos no novo milênio. Porém, muito embora os Estados-membros das Nações Unidas tenham se comprometido com os ODS de forma integrada e colaborativa, a cooperação internacional enfrenta desafios em um contexto geral de crise, a desglobalização, impondo desafios para os direitos humanos e para a Agenda 2030, que é baseada nesses direitos. Assim, o presente ensaio analisa os direitos humanos, em especial, a Agenda 2030 e as dificuldades que o processo de desglobalização lhes impõe.

- II -

A Agenda 2030 contém ações, programas e diretrizes para orientar os trabalhos em prol dos direitos humanos entre os anos de 2016 e 2030. Para tanto, tem como

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Doutora e pós-doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP- Brasil). Visiting Research na Universidade de Durham (Reino Unido). Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos – Brasil).

objetivos: 1) erradicação da pobreza; 2) fome zero e agricultura sustentável; 3) saúde e bem-estar; 4) educação de qualidade; 5) igualdade de gênero; 6) água potável e saneamento; 7) energia limpa e acessível; 8) trabalho decente e crescimento econômico; 9) indústria, inovação e infraestrutura; 10) redução das desigualdades; 11) cidades e comunidades sustentáveis; 12) consumo e produção responsáveis; 13) ação contra a mudança global do clima; 14) vida na água; 15) vida terrestre; 16) paz, justiça e instituições eficazes e 17) parcerias e meios de implementação.

Para transformar esses objetivos em realidade, o plano de ação da Agenda 2030 é estruturado em torno de cinco eixos, chamados de "5P"s, que se referem às "pessoas", ao "planeta", à "paz", à "prosperidade" e às "parcerias". Especialmente em relação ao último "P", que se refere às "parcerias", na prática, se traduz em um compromisso entre os Estados-membros para "mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas".

Os ODS têm o objetivo principal de não deixar ninguém para trás, mas, em um contexto de retração da cooperação e da proteção de direitos humanos, os grupos mais vulneráveis são os primeiros e principais afetados. Assim, passa-se a analisar esse processo.

#### - III -

A "desglobalização", também conhecida como "crise da globalização" é comumente utilizada para designar o atual processo de retração da globalização, convolando o isolamento dos Estados e as dificuldades de cooperação internacional, e pode ser estudada de diferentes perspectivas.

A despeito disso, é impossível olvidar que com a globalização, a ordem global passou a ser altamente enredada pelo comércio, finanças, comunicação, poluentes, violência e muitos outros fatores que fluem através das fronteiras nacionais. Isso criou uma vulnerabilidade na estrutural global: ações dantes localizadas deixaram de sê-lo, de vez que passaram a afetar diretamente as vidas em outros distantes cantos do mundo e vice-versa. Assim, uma complexa rede de cooperação global foi criada. O próprio sistema da ONU é exemplo disso. Na atualidade, porém, há um crescente gap entre as necessidades por soluções globais e a habilidade de sinalização das instituições multilaterais para encontrá-las, como asseveram David Held, Thomas Hale e Kevin Young ("Gridlock"). Isso indica o enfraquecimento da cooperação global e evidencia a crise no processo globalizatório: a desglobalização.

O crescimento de poderes representando as mais diversas matrizes de interesses fazem o acordo internacional mais difícil na atualidade. Os problemas provenientes

da globalização têm crescido como questões políticas e jurídicas globais que penetram cada vez mais profundamente no contexto doméstico. Existem instituições e mecanismos de governança criados para um mundo diferente, fechadas em decisores disfuncionais, enquanto a proliferação de diferentes organizações na arquitetura institucional está cada vez mais fragmentada. Juntos, esses processos bloqueiam a cooperação, segundo esses mesmos autores (David Held, Thomas Hale e Kevin Young, em "Gridlock"), tanto no âmbito internacional como interno dos Estados, e acabam por enfraquecer o processo de internacionalização dos direitos humanos.

Esse impasse político pode ser explicado pela própria estrutura global de governança, na qual a ONU e a Agenda 2030 se inserem. Os sucessos anteriores da cooperação internacional no pós-guerra, facilitadores da globalização e fomentadores das relações econômicas – o que, ao fim e ao cabo acabaram fortalecendo a cooperação internacional também em sede de direitos humanos – aprofundaram a interdependência ao ponto em que a cooperação se tornou mais dificultosa na atualidade. Isso sugere que a governança global lidou com sucesso com os problemas a que inicialmente se destinava, mas não conseguiu resolver os problemas que emergiram de sua própria existência, de acordo com Stuenkel ("Book review of Gridlock"). Isso porque a interdependência não apenas gera uma demanda por instituições internacionais, mas instituições internacionais eficazes também criam uma estrutura que, por sua vez, gera uma interdependência ainda mais forte, levando a um impasse.

Esse cenário de dificuldade de cooperação fragiliza os esforços de cumprimento dos compromissos internacionais, entre os quais se encontra a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma vez que a cooperação é uma condição necessária para a sua efetivação.

- IV -

A Agenda 2030 constitui um importante plano de ação da ONU voltado para o desenvolvimento sustentável global a ser implementado até o ano de 2030. É resultante de amplo processo de negociação internacional entre os anos de 2013 e 2015 e depende, diretamente, da atuação participativa e colaborativa de todos os Estados. Todavia, diante da desglobalização, a cooperação internacional encontra-se em crise, o que pode representar uma ameaça para os direitos humanos, e, portanto, para a implementação da Agenda.

Se, por um lado, a globalização produziu desigualdades, por outro, construiu importante legado. Há muitos mitos ao redor da globalização, um particularmente pernicioso: o de uma era unicamente marcada pelo crescimento do mercado global e processos econômicos e sociais que escapam ao controle dos Estados. Mas a história da globalização não é apenas essa: há o crescimento de aspirações pelo Direito Internacional e pela justiça, o que implica na ampliação dos direitos humanos e de

responsabilidades, como ensina David Held, em Global Politics After 9/11.

De um lado, a globalização alterou profundamente as relações entre Estados, e, de outro, contribuiu para o alargamento dos direitos humanos, bem assim de esforços conjuntos para a construção de uma pauta global sobre esses direitos. Isso porque a interdepedência gerada pela globalização implementou mecanismos de cooperação em múltiplos níveis: inter, intra e supraestatais, fortalecendo, outrossim, a atuação de agências e organizações nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos – a própria ONU, a Agenda 2030 e os ODS constituem exemplos bastante ilustrativos dessa realidade.

Na medida em que a cooperação internacional fica dificultada, os Estados deixam de atuar de forma conjunta, coordenada e colaborativa e passam a priorizar o desenvolvimento de agendas próprias e internas de direitos humanos. Não que isso seja necessariamente ruim, porém, o risco é de que a agenda geral, estabelecida internacionalmente, seja fragilizada, provocando por fim, a redução de esforços para a implementação dos compromissos internacionais. Nesse contexto, o plano de ação da Agenda 2030, consistente em parcerias voltadas ao desenvolvimento global sustentável, que depende da atuação conjunta e participativa de todos os países fica vulnerabilizada ante as dificuldades de cooperação e coordenação multilaterais. Algo que Estados, organizações e sociedade civil não podem fazer perecer.

#### DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS

André de Lima Madureira<sup>1</sup>

Como se sabe, o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) é uma vertente do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana, que também é composto pelo Direito Internacional Humanitário (DIH) e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Atualmente, essas três vertentes interagem e complementam-se a fim de oferecer a maior proteção possível aos indivíduos, sendo essa complementaridade fundamental para garantir a proteção de pessoas refugiadas.

O direito humano ao asilo, contemplado pelo artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e por muitos outros instrumentos internacionais, como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 (artigo XXVII) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (artigo 22.7), é um dos mecanismos mais fundamentais para a proteção internacional de pessoas refugiadas. Essa relação já foi corroborada em diversas oportunidades, inclusive pelo Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), como por exemplo por meio da Conclusão nº 82 (XLVIII) do ExCom sobre a Salvaguarda da Instituição de Asilo (1997).

A própria Convenção de 1951 Relativa ao *Status* de Refugiado (Convenção de 51), principal marco normativo do DIR e que traz a definição legal universal de quem é um refugiado, indica, já em seu preâmbulo, a importância da DUDH para a temática da proteção de pessoas refugiadas. Nesse sentido, a Convenção de 51 enumera, entre seus artigos 3º e 34, os direitos humanos de pessoas refugiadas que devem ser respeitados pelos Estados partes. Alguns desses direitos aplicam-se assim que um refugiado ou solicitante dessa condição está presente em um Estado ou passa a ficar sob sua jurisdição. Outros se aplicam quando uma solicitação da condição de refugiado é feita, ou quando o *status* de refugiado é reconhecido, ou após um certo período de residência.

Assim, verifica-se que, fundamentalmente, a proteção de pessoas refugiadas guarda estreita relação com os direitos humanos. Com efeito, Flávia Piovesan (em <u>sua obra "Temas</u> de Direitos Humanos") também corrobora esse estreito vínculo, <sup>1</sup> Mestre em Direitos Humanos pela *London School of Economics and Political Science*. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Oficial de Proteção do ACNUR. As opiniões expressadas neste ensaio são do autor e não representam necessariamente as do ACNUR.

afirmando que esse encontro entre direitos humanos e proteção de pessoas refugiadas dá-se em ao menos quatro momentos, considerando que essas pessoas devem ter seus direitos básicos respeitados antes, durante e depois do procedimento de solicitação da condição de refugiado.

O primeiro momento consiste no período que antecede ao asilo, quando a ameaça de perseguição ou a perseguição em si resultam na busca por proteção internacional. Nessa etapa, o respeito a certos direitos humanos previstos na DUDH é de extrema relevância, como, por exemplo, o respeito ao direito à vida, liberdade e segurança pessoal; ao direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel; à liberdade de pensamento, consciência e religião; e à liberdade de opinião e expressão.

Já o segundo momento configura-se quando a pessoa abandona o seu país por conta de um bem-fundado temor de perseguição, sofrendo, assim, violações de direitos humanos não apenas em seu país de origem, mas, em certos casos, também nos países de destino. Aqui a observância de determinados direitos trazidos pela DUDH faz-se muito importante, como, por exemplo, a proteção contra a prisão ou detenção ilegal; a liberdade de movimento e o direito de deixar qualquer país; o direito de solicitar e gozar de asilo em outro país, em razão de perseguição.

Por sua vez, o terceiro momento é o do asilo em si, quando os direitos dos refugiados devem ser protegidos pelos países de acolhida. Nesse período, é fundamental observar certos direitos, como o direito à igualdade e não discriminação; o direito à igualdade perante a lei, no que se refere à determinação da condição de refugiado; o direito a dignas condições de vida; o direito à educação; e o direito ao trabalho.

Por fim, o quarto momento dá-se por ocasião da efetivação das soluções duráveis, sendo necessário o respeito de direitos como o direito à nacionalidade e o direito à participação política.

Assim, verifica-se que a proteção de pessoas refugiadas não pode ser delineada com base apenas nos direitos conferidos a elas enquanto pessoas forçadas a se deslocar. É importante ressaltar que a proteção conferida pelo Direito Internacional a pessoas refugiadas é mais ampla. Esse termo "proteção" não se resume apenas aos direitos dos refugiados enquanto pessoas com bem-fundado temor de perseguição por razões de raça, nacionalidade, opinião política, religião e/ou pertencimento a grupo social, abrangendo também o respeito a todos os direitos humanos desses indivíduos.

Sob esse prisma, o ACNUR, à luz de seu Estatuto e de seu mandato de proteção e soluções, sendo, a nível mundial, a organização que zela pela correta interpretação e aplicação da Convenção de 51, trabalha para que os direitos humanos das pessoas refugiadas sejam respeitados em sua integralidade.

Em coordenação com diversos atores, como autoridades públicas, sociedade civil, academia, setor privado, meios de comunicação, comunidades de acolhida e de pessoas refugiadas, o ACNUR busca apoiar os Estados a fim de que todas as pessoas refugiadas possam não apenas ter acesso ao território e a procedimentos de

determinação da condição de refugiado, mas também possam gozar de direitos fundamentais como trabalho, saúde, educação, e, em última instância, mecanismos de naturalização.

Um exemplo dessas parcerias pode ser ilustrado pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM). Parceria entre ACNUR e universidades que se iniciou em 2003, a CSVM destaca-se não apenas por sua atuação nos eixos do ensino e da pesquisa, mas ainda pelas diversas ações de *advocacy* e extensão que beneficiam diretamente a população refugiada no Brasil, como aulas de português, atendimento psicossocial, orientação jurídica e inserção laboral. Atualmente, 35 universidades, presentes em todas as regiões do Brasil, fazem parte da CSVM, trabalhando diariamente em prol de milhares de pessoas refugiadas. A Universidade Católica de Santos é uma dessas universidades, sendo uma das mais antigas e ativas parceiras do ACNUR neste contexto.

Em 2021, as atividades da CSVM no Brasil beneficiaram milhares de pessoas refugidas. 17 instituições contaram com procedimento de ingresso facilitado para graduação e pós-graduação, garantindo, assim, cerca de 420 vagas específicas para pessoas refugiadas e solicitantes dessa condição em cursos de educação superior. 25 instituições possuíam programas de permanência universitária que vão desde auxílio moradia e alimentação à concessão de bolsas de estudos. Ademais, 84 diplomas de pessoas refugiadas, apátridas, solicitantes da condição de refugiado ou portadoras de visto humanitário foram revalidados pelas instituições parte da CSVM. Diversos serviços de atendimento direto a pessoas refugiadas também foram oferecidos. 10 instituições ofereceram serviços de saúde, como acesso aos hospitais e clínicas mantidas pelas universidades. Ainda, 17 instituições ofereceram serviços de saúde mental e apoio psicossocial. 24 instituições ofereceram cursos de português para mais de 2.250 pessoas refugiadas e solicitantes da condição de refugiado no Brasil. Por fim, 17 instituições oferecem serviço de assessoria jurídica realizando mais de 2.050 atendimentos.

Desse modo, a CSVM constitui uma rede universitária de apoio a pessoas refugiadas e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado pautada na promoção da proteção, qualidade do ensino e facilitação do acesso à educação. O trabalho direto com pessoas refugiadas em projetos de extensão também é definido como uma alta prioridade. Dessa forma, incorpora-se o contato direto com as pessoas refugiadas, por meio da assistência solidária e da promoção de serviços comunitários a essa população em instituições de ensino superior. O ACNUR, enxergando a necessidade de uma abordagem abrangente em linha com o Pacto Global sobre Refugiados e buscando a proteção integral dessas pessoas, apoia o papel das universidades como motores de inclusão e mudança social e, portanto, atribui grande importância ao papel que tais instituições podem desempenhar no fornecimento de proteção e na busca de soluções para pessoas com necessidade de proteção internacional.

Pessoas refugiadas somente poderão reconstruir suas vidas com paz e dignidade se lhes for garantido acesso a direitos fundamentais nas localidades de acolhida. O regime de proteção brindado pelo DIR exclusivamente a pessoas refugiadas é de extrema importância porque considera as circunstâncias específicas dessas pessoas, protegendo-as contra punições por entradas irregulares, devoluções para locais onde suas vidas e/ou liberdades estejam ameaçadas, e garantindo, outrossim, uma série de direitos que devem ser respeitados por Estados partes da Convenção de 51. Entretanto, esse regime de proteção é complementado pelo DIDH. É preciso ter em mente a necessidade de se oferecer mecanismos capazes de resguardar e efetivar a proteção integral dos refugiados, ou seja, aquela proteção que garanta não apenas os direitos protegidos pelo DIR, mas ainda os direitos humanos dessas pessoas, em conformidade com o DIDH

#### A RACIALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: UMA NOTA SOBRE DISCRIMINAÇÃO NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS EUROPEIAS

Gabriela Mezzanotti<sup>1</sup>

A chamada 'crise' migratória europeia de 2015 fez com que o mundo testemunhasse o desespero e morte de milhares de migrantes do Sul Global nas fronteiras da região. Imagens de crianças mortas e das respostas violentas por parte de policiais de fronteira não foram suficientes para que medidas mais restritivas deixassem de ser adotadas pelos países europeus. A naturalização de mortes de corpos não brancos, a desvalorização da vida humana e sua dispensabilidade caracterizam o tratamento oferecido a migrantes africanos, afegãos, palestinos, sírios e latino-americanos pelos países do Norte.

No entanto, com a eclosão da guerra russa contra a Ucrânia em 2022, a União Europeia encontrou rapidamente um sistema para ajudar os migrantes ucranianos que fogem da guerra. Em meio ao acolhimento e solidariedade não apenas dos governos, mas da população dos países europeus em geral, um discurso de identidade, semelhança e pertencimento passa a aparecer nas principais mídias globais. Alguns jornalistas proferiram declarações contundentes: "Eles não são refugiados da Síria, são refugiados da Ucrânia... Eles são cristãos, são brancos..." (Cobiella, NBC News). As divisões "nós e eles" e argumentos falaciosos que representam ideias do "eu positivo" e do "outro negativo" desempenham um papel central na construção de discursos preconceituosos e discriminatórios (Wodak, 'Us' and 'them': Inclusion and exclusion – discrimination via discourse) que podem desafiar a universalidade dos Direitos Humanos e os próprios valores liberais constitutivos das democracias modernas.

Embora os direitos de pessoas em movimento estejam previstos no sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos, em sistemas regionais de proteção e no corpo normativo adotado pelas nações, os desafios para a proteção dos migrantes do Sul Global envolvem uma lacuna entre o Direito e sua aplicação seletiva e discriminatória. A presente nota tem por objetivo expor as inconsistências na aplicação do

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Dra. Gabriela Mezzanotti é Professora Associada do Mestrado em Direitos Humanos e Multiculturalismo da University of South-Eastern Norway. Ela co-coordena o grupo de pesquisa em Direitos Humanos e Diversidades na USN, Noruega e é membro do grupo de pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidade (Universidade Católica de Santos). Ela faz parte do projeto de pesquisa Human Rights and Reconciliation in a Post-conflict, Multicultural Society (NORPART).

direito aplicável a migrantes em geral, em especial quando comparados ao tratamento conferido a ucranianos com aquele dado a migrantes do Sul Global no continente europeu.

A aplicação do direito por parte dos estados europeus em questões de migração tem-se verificado seletiva e dependente das circunstâncias pessoais (muitas vezes raciais) de quem solicita a proteção. Práticas que violam os Direitos Humanos de migrantes vêm se tornando regra na região para migrantes do Sul, o que vem sendo reportado em diversos relatórios de agências, fundos e órgãos do sistema das Nações Unidas: da criminalização da ajuda humanitária a migrantes à externalização de fronteiras e às contenção e detenção de migrantes por tempo indeterminado. Entretanto, contrastam os tratamentos conferidos a ucranianos, a quem se destina uma diretiva de proteção temporária que lhes garante acesso imediato ao mercado de trabalho, educação e demais facilidades e direitos. Enquanto campos de refugiados e centros de detenção estão repletos de migrantes do Sul em estado de aprisionamento e sem prazo para uma resposta a seus pleitos, cidadãos ucranianos recebem um tratamento especial, ainda que ostentando a mesma condição e abrigados pelo mesmo sistema jurídico universalmente adotado pelas democracias ocidentais.

O debate jurídico que se propõe, diante das realidades contrapostas, situa-se na normativa de proteção temporária a Ucranianos (EUR-Lex - 52022PC0091) adotada pelo Conselho Europeu em março de 2022. Segundo essa normativa, cidadãos ucranianos e familiares residindo na Ucrânia, indivíduos nacionais de outros países ou apátridas e familiares residindo legalmente na Ucrânia são garantidos com uma série de direitos e benefícios que incluem "direitos harmonizados nos países da União Europeia que proporcionem proteção adequada, permissão de residência, direito ao trabalho empregado e autônomo, acesso a acomodação adequada, assistência social e médica, bem como meios de subsistência". O influxo de ucranianos na União Europeia atingiu a marca de 6 milhões de pessoas.

Essa normativa europeia confere a ucranianos direitos que não são garantidos a solicitantes de asilo não brancos, não cristãos e não ocidentais, como se demonstrou acima. Os postulados da igualdade e não-discriminação – fundamentos essenciais do sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos – exigiriam que o tratamento dado a ucranianos não fosse distinto daquele oferecido aos demais migrantes nas mesmas jurisdições. Cumpre destacar, entretanto, que o tratamento oferecido aos ucranianos não é alvo de críticas por serem supostamente excessivamente protetivos. A Convenção de 1951 relativa ao Status de Refugiado e as convenções do sistema global de proteção de Direitos Humanos foram adotados com esse objetivo. Isto é, não se trata de sugerir que ucranianos estejam sendo excessivamente beneficiados, ou que não devam receber tal proteção. Trata-se, ao reverso, de observar que migrantes do Sul Global recebem tratamento que viola convenções internacionais e que, se comparada a recepção de ucranianos à recepção dos demais, denuncia seletividade e racismo na aplicação e implementação de Direitos Humanos em geral por países

europeus. O tratamento conferido a migrantes ucranianos deveria ser estendido a todos e não representar uma medida excepcional, como ditam os padrões de proteção global da pessoa humana.

Há vários aspectos dessa normativa especial relativa a Ucrânia que denotam discriminação racial para solicitantes de refúgio, bem como tratamento desigual frente ao sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos. Em primeiro lugar, salvo as categorias de pessoas descritas acima, outras pessoas residentes na Ucrânia terão acesso as proteções da normativa em caráter condicional, isto é, somente serão beneficiadas se comprovarem que não podem retornar a seus países de origem por conta de grave risco relativo a conflito armado, violência endêmica, documentado risco de persecução ou outro tratamento ou punição desumanos. Nesses casos, Estados-membros da União Europeia podem, a seu exclusivo alvitre, conceder-lhes acesso ao esquema especial de proteção. Essa circunstância, por si só, já demonstra tratamento desigual a pessoas provenientes da mesma situação de conflito armado. As principais vítimas desse tratamento diferenciado têm sido não brancos e a população Roma então residentes na Ucrânia, em flagrante violação ao art. 1º da Convenção Internacional para Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial.

Segundo Moreno-Lax ("Intersectionality, Forced Migration and the Jus-Generation of the Rights to Flee") há dois elementos jurídicos que, se analisados em conjunto, proporcionam uma interpretação sistemática diferente daquela usualmente observada. O primeiro desses elementos é o direito ao asilo, consagrado no artigo 18 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Trata-se de direito legalmente vinculante aos Estados-membros, segundo o qual o direito ao asilo deve ser reconhecido e efetivado por todos os Estados-membros. O segundo elemento jurídico é o princípio do non-refoulement. O princípio do non-refoulement, geralmente associado ao Direito dos Refugiados, foi consagrado no Estatuto dos Refugiados de 1951 em seu artigo 33, mas também encontra previsão no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no Direito Internacional Humanitário e em tratados extradicionais, sendo reconhecido como uma das mais importantes normas de Direito Internacional. Seu conteúdo estabelece que Estados não podem devolver refugiados a Estados ou lugares onde continuem correndo risco de vida, perseguição, tortura, tratamentos desumanos, etc. O princípio funciona como um pêndulo entre os Direitos Humanos do migrante e o poder soberano do Estado destino do refugiado (Mezzanotti, "Entre non-entrée e non-refoulement: uma análise crítica do discurso norueguês em sua atual gestão migratória").

Segundo Moreno-Lax ("Intersectionality, Forced Migration and the Jus-Generation of the Rights to Flee"), o efeito prático do non-refoulement é a consubstanciação do direito de fugir, de deixar qualquer país, inclusive aquele da cidadania do indivíduo. O princípio do non-refoulement é absoluto, não admitindo limitações, o que implica reconhecer que o estado atual do direito internacional, ao menos no âmbito da União Europeia, garante um direito abstrato e geral de fugir, sair de um país, e ser

recebido em outro sob os auspícios do devido processo legal e do direito de não ser devolvido a situação de perigo. Esse direito requer que o exercício de soberania por estados-membros necessariamente deva contemplar mecanismos de admissão regular e segura de pessoas na busca de asilo e que tal direito seja outorgado a todos que os necessitem, sem discriminação por raça, etnia, religião, nacionalidade. Traduzindo isso para as disparidades no tratamento, por exemplo, de migrantes ucranianos e de migrantes não brancos, a União Europeia deveria, por força legal, expandir o programa temporário conferido aos ucranianos a todos os solicitantes de asilo, independentemente de suas origens raciais, nacionalidade, religião ou etnia. Todo e qualquer tratamento diferenciado ou restrições a não brancos deveriam ser abandonados, por serem discriminatórios, arbitrários e violadores dos padrões internacionais de Direitos Humanos e Direito dos Refugiados.

Essa aplicação discriminatória de padrões jurídicos que deveriam ser universais manifesta uma visão racial das fronteiras nacionais que, em última análise, desnuda um discurso político colonial e arraigado no pensamento ocidental dos últimos séculos. A ideia de raça tem historicamente sido um dos instrumentos mais eficientes de dominação social, havendo sido imposta à população global como um aspecto essencial da dominação colonial europeia (Quijano, "Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America"). Todo esquema colonial europeu se baseou na imposição de diferenças raciais como elemento essencial de exercício do poder sobre as colônias.

Por meio dessa visão, o discurso colonialista europeu ainda se mantém segregando os "não-europeus" pela implementação seletiva dos Direitos Humanos, que deveriam ser universais, segundo proclama a própria União Europeia. Ao apresentar os "não-europeus" como marginais, degenerados, perigosos e inferiores, o discurso predominante impregna as práticas sociais, aí incluindo processos jurídicos e de implementação de direitos por parte de órgãos pertencentes a estados-membros da União Europeia. Deixa-se de reconhecer direitos com base em concepções discriminatórias dos seres humanos e ao mesmo tempo sustenta-se a nem sempre declarada premissa de que as instituições políticas, econômicas, culturais e sociais europeias e/ ou do Norte sejam a única alternativa.

O resultado prático do colonialismo se verifica não apenas na aplicação desigual ou na implementação discriminatória de direitos, mas na naturalização de diferenças entre povos, com o objetivo de criar, sustentar e manter hierarquias que justificam a dominação e a opressão. No caso da migração, a colonialidade atinge o "não-branco", "não-europeu", "não-cristão", a partir de técnicas especificas de exercício do poder consistentes na politização, securitização e criminalização da migração.

Segundo Reisigl e Wodak ("Discourse and Discrimination. Rhetorics of racism and Antisemitism"), discriminação pode ocorrer no contexto estrutural e institucional. Isso ocorre em organizações sociopolíticas e arranjos institucionais que criam um sistema em que certos grupos de pessoas são excluídos de todas as formas de

poder, aí incluindo a capacidade de exercer direitos. Relações concebidas no contexto de instituições, normas e práticas dominadas por hierarquia, superioridade e subordinação constituem o espaço por excelência de práticas discriminatórias e de racismo. As instituições, incluindo as jurídicas, estão expostas às influências de discursos, poder contingente, ideologias prevalentes e poder hegemônico. Tratamentos discriminatórios, racismo e segregação podem decorrer de políticas institucionais criadas ou não com esse intuito específico (Mezzanotti, "What is left for 'us and them'? A critical discourse analysis of the criminalization of humanitarian aid for people on the move").

A politização da migração, nesse contexto, tem sido uma tendência ocidental nos últimos 20 anos. Agendas populistas usualmente qualificam a migração como uma ameaça, causadora de desemprego, criminalidade e radicalismo. Uma aparente reação ao multiculturalismo é traduzida em discursos de homogeneidade e defesa de uma identidade cultural nacional ou regional, os quais estariam ameaçados pela migração e seu potencial de desafiar o conceito de cidadania (Joppke, "Citizenship and Immigration" e Carling, "The European paradox of unwanted immigration").

A "crise" migratória de 2015 foi significativa e desempenhou papel importante na alteração dos controles migratórios europeus. O elevado fluxo migratório proveniente da Síria, Afeganistão e Iraque acirraram os debates acerca do tema. Conceitos como humanitarismo, segurança, diversidade, protecionismo dominaram uma agenda voltada a restringir fluxos migratórios e políticas de asilo (Krzyżanowski, Triandafyllidou e Wodak, "The Mediatization and the Politicization of the "Refugee Crisis").

O desafio está precisamente em descolonizar a aplicação do direito internacional e preservar o valor mais caro de qualquer sistema jurídico: a igualdade perante a lei. É preciso remover a politização de temas relativos a Direitos Humanos, retirar a migração da agenda política, impregnada pela incessante busca do poder hegemônico. O tema dos direitos humanos dos migrantes é em si anti-hegemônico, relacionase com a preservação da vida e redução do sofrimento. Não se presta para aplicações discriminatórias nem para instauração de hierarquias dos seus destinatários, pois seu objeto é precisamente a redução das imposições hierárquicas pela proteção da vida humana.

### Capítulo 15

### LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIVÃ

Fernando Rei<sup>1</sup>

Celebram-se este ano os 50 anos da Conferência de Estocolmo, primeira Conferência das Nações Unidas que teve como tema o meio ambiente, berço da criação da legislação de Comando e Controle. A partir de então, inauguram-se os esforços globais encaminhados a buscar encaminhamentos preventivos e remediadores dos diversos e cada vez mais complexos impactos ambientais das atividades humanas potencialmente poluidoras.

Se for certo que o modelo de Comando e Controle tem sido objeto de necessárias adaptações num contexto econômico que estimula comportamentos produtivos social e ambientalmente responsáveis, em sentido contrário crescem as pressões do setor produtivo no sentido de que a legislação seja mais flexível e que tanto os processos preventivos quanto os repressivos exageram em tramitações burocráticas. Em outras palavras, o licenciamento ambiental está em tensão, quiçá necessitando deitar-se num divã.

No país essa realidade é também presente e durante o governo Bolsonaro, até mesmo por posicionamentos do próprio Presidente da República, diversas ações têm sido empreendidas no sentido de não só esvaziar órgãos governamentais que exercem o poder de polícia ambiental, mas principalmente de "passar a boiada" com a alteração da legislação vigente, o que tem caracterizado um expressivo retrocesso legal.

Seguramente o melhor dos exemplos dessa engrenagem legislativa se registrou na Câmara dos Deputados quando da aprovação do PL 3729/2004, que aguarda apreciação pelo Senado Federal, onde passa a tramitar sob o nº 2159/2021, com relatoria da senadora Kátia Abreu, pecuarista que foi ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento durante o segundo governo da ex-presidente Dilma Rousseff.

Parece existir um compromisso por parte do Presidente do Senado, Senador Rodrigo Pacheco, de não pautar a matéria para este exercício, abrindo expectativa de que a Casa minimamente renovada pelas legislativas de outubro possa "corrigir" o texto aprovado na Câmara.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Professor Assistente do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado-FAAP. Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente – SBDIMA. Foi por duas vezes Diretor Presidente da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB.

O debate é acirrado, acalorado e eivado por interesses diversos fazendo com que as divergências sejam consideráveis, sobretudo entre representantes do setor empresarial, agropecuário e ambientalistas, gerando considerável tensão. Falta nesse debate, como parece ser óbvio, ouvir aqueles que não representam tais interesses, senão o da construção de conhecimento e compreensão, que é o objetivo da Ciência, já que a materialidade da legislação ambiental deve estar em consonância com o conhecimento técnico e científico das diversas matérias atinentes. Além disso, há sempre que recordar, nos termos do caput do art. 225 da Carta Magna do país, que o meio-ambiente ecologicamente equilibrado integra o manancial de direitos difusos, vez que pertence a todos e é considerado como um direito humano fundamental, coadunando, assim, com a sistemática na qual o meio-ambiente integra o rol dos direitos fundamentais de terceira geração/dimensão.

É, portanto, necessário reconhecer que nem todas as atividades humanas precisam estar sujeitas aos processos de licenciamento ambiental. Há uma série de atividades produtivas de menor ou nenhum impacto ambiental que tanto podem ser dispensadas do procedimento, como submetidas a processos simplificados, inclusive "on line" para a obtenção de sua autorização de operação.

O que realmente importa discutir e regular são as atividades potencialmente poluidoras, que necessitam adotar uma série de medidas para prevenir, reduzir ou compensar os impactos negativos, para não prejudicar a qualidade dos ecossistemas e a saúde da população.

E neste sentido, há uma experiência acumulada de mais de 50 anos quanto à avaliação destes riscos, por meio do licenciamento ambiental, o que permitiu que situações graves pudessem ser revertidas, como é o caso do polo petroquímico de Cubatão, mas não garantiu a qualidade ambiental em diversos ecossistemas impactados. Ou seja, há um aprendizado em erros e acertos que não deve ser ignorado na formulação de novos parâmetros.

O modelo de licenciamento ambiental hoje em vigor é criticado por se avaliar que seja excessivamente burocrático e moroso, e que sua lentidão acaba penalizando inclusive os empreendedores que se preocupam com a preservação do meio ambiente. Essa crítica é válida e não deve ser ignorada, porém dão asas a ela, além do sucateamento das estruturas dos órgãos ambientais pelo país, as deficiências e insuficiências que marcam a grande maioria dos estudos de impactos ambientais, que retrasam e muito a tramitação dos licenciamentos.

Ou seja, há que buscar caminhos que permitam que os empreendimentos que apresentem estudos com qualidade quanto à previsibilidade dos impactos e propriedade quanto às necessárias medidas mitigadoras e compensatórias não sejam simplesmente recepcionados pelos órgãos ambientais. Uma aproximação das visões é fundamental, e ela é possível quando há espaço de diálogo entre as orientações e referências pautadas pelos órgãos ambientais e o projeto oferecido pelo empreendedor.

Parece ser que os órgãos ambientais muitas vezes têm comportamento eivado pelo poder de fiscalizar e punir na condução do licenciamento. Uma coisa é o caráter preventivo do licenciamento derivado do poder de polícia ambiental, outra é o caráter repressivo. Logo, o objetivo do licenciamento ambiental não é punir, mas sim limitar os impactos negativos da atividade potencialmente poluidora, evitando sempre que possível a degradação da qualidade ambiental, ou seja, é um instrumento de prevenção e precaução por excelência.

Logo, é necessário discutir no divã abordagens de transparência e controle social, da preponderância do interesse público e dos direitos fundamentais, de celeridade e economia processual, entre tantos.

Para os empreendedores e para os órgãos ambientais, o licenciamento, inclusive em sua renovação, pode ser uma oportunidade importante para a incorporação de todos os cuidados e medidas necessárias na dimensão socioambiental, permitindo por meio do diálogo construtivo não só cumprir os preceitos legais, caracterizando a conformidade legal, mas indo além, incorporando medidas inovadoras que possam contribuir também para a aderência às diretrizes de organismos ou entidades setoriais no plano global, permitindo acesso a financiamentos e certificações que constituem importante diferencial para o acesso a mercados.

Dessa forma, seguramente mais investidores serão atraídos, considerando que o mundo vive um período sem precedentes de alta dos títulos verdes e de incremento da governança ambiental, social e corporativa – ESG, não obstante as restrições que essa prática apresente.

É necessário lembrar que não é novidade que alguma regulação ambiental tem incorporado instrumentos de gestão oriundos da esfera privada, como no caso dos inventários de emissão industrial dos gases de efeito estufa, o que significa realmente avanço na gestão ambiental, nomeadamente em tempo de crise climática. Falta, entretanto, visão nos órgãos ambientais de ampliar tal incorporação de instrumentos e recepcioná-los nas diversas instâncias e rotinas dos órgãos, tornando-as mais transparentes e colaborativas.

A Lei Geral do Licenciamento, em análise no Senado Federal, apresenta pontos positivos e negativos, sendo que estes últimos podem representar francos retrocessos na legislação ambiental e não representam de fato o interesse público. Faz-se, assim, necessária a participação ativa de diversos segmentos da sociedade no curso do processo legislativo que se abre naquela Casa para que uma eventual aprovação do PL esteja adequada aos diversos e complexos desafios atuais, permitindo a sua aplicação no caminho do desenvolvimento sustentável do país.

Enfim, é necessário que o reexame dessa experiência do licenciamento ambiental no País passe por uma reflexão quanto a um modelo de governança, que busque equilíbrio entre segurança jurídica, flexibilidade e foco estratégico nas ações de *enforcement*, ampliando a diversidade dos instrumentos utilizados, no sentido da preser-

#### REFLEXÕES SOBRE DIREITO AMBIENTAL E DIREITO INTERNACIONAL

vação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, conforme os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente.

### Capítulo 16

## GOVERNANÇA DA ÁGUA

Maria Luiza Machado Granziera<sup>1</sup>

Até a edição das políticas de recursos hídricos, editadas na década de 1990, em âmbito nacional (Lei nº 9.433/1997) e dos estados (todas as unidades federativas possuem leis que estabelecem políticas de águas), apenas os entes detentores do domínio (União, Estados e Distrito Federal - DF) eram competentes para proceder à gestão das águas.

Sobre as águas de domínio da União, cabia ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) as ações de planejamento, gestão e poder de polícia, ocorrendo o mesmo no tocante aos estados, em relação aos corpos hídricos sob seu domínio. Além disso, a regulamentação do Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), praticamente tratou só da energia hidroelétrica, tendo sido deixados de lado outros temas relevantes, como a navegação, a proteção das margens e a proibição de poluir.

Na ausência de legislação ambiental, essas instituições tinham carta branca para tomar decisões, sem ter que ouvir os demais interessados. Com foco no *crescimento a qualquer preço*, o resultado foi a construção de inúmeras barragens para reservatórios, sem o devido cuidado com os danos ambientais e a degradação, nem com as populações ribeirinhas, que praticamente eram expulsas das áreas de inundação, sem a compensação pelo deslocamento, perda de referências culturais e mesmo pelo sofrimento.

Outro exemplo de decisão unilateral foi o Sistema Cantareira, transposição de 30m³/s da bacia do rio Piracicaba, para o Alto Tietê, para o "crescimento" da região. O resultado foi a transformação da Bacia do Rio Piracicaba em uma área crítica, com problemas de poluição e escassez, pela perda da vazão transferida.

Com a oferta de energia, a indústria cresceu, gerando empregos e atraindo pessoas para as cidades. Mas sem planejamento urbano e normas de controle ambiental, a poluição hídrica passou a ser uma constante nas cidades, seja pelos efluentes industriais, seja pelo lançamento de esgotos sem tratamento.

As indústrias, já nas décadas de 1970 e 1980, adequaram-se às normas ambientais de alguns Estados, como São Paulo (Lei nº 997/1976). Já o tratamento dos esgotos <u>ainda configura</u> um pesadelo para as populações, sobretudo as de baixa renda, que <sup>1</sup> Ex-Professora do Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos. Mestre e Doutora em Direito. Autora dos livros "Direito Ambiental" e "Direito de Águas – Disciplina Jurídica das Águas Doces", entre outros. Consultora da UNESCO e da OEA.

convivem diariamente com essa contaminação, em situação típica de exclusão social.

A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/1981) - veio alterar a ordem das coisas, caracterizando as *águas interiores*, superficiais e subterrâneas, e os estuários como recursos ambientais, adstritos, portanto, ao novo marco jurídico ambiental, ensejando profundas mudanças na forma de olhar os recursos hídricos. O objetivo da política - compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I) já aponta para a necessidade de buscar o desenvolvimento sustentável. A PNMA define também, entre seus princípios, a *racionalização do uso da água* (art. 2º, II).

Com a redemocratização do País na década de 1980 e a promulgação da Constituição de 1988, as políticas públicas passaram a prever uma maior parceria do Estado com a sociedade, seja por intermédio da criação de colegiados participativos, seja pela transferência da execução de tarefas a entidades privadas ou organismos governamentais. A Constituição também estabeleceu, como competência da União, instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XIX).

Nesse cenário, tanto a Lei nº 9.433/1997, como as leis estaduais estabelecem o conceito da gestão participativa e descentralizada. Tais premissas refletiram-se na adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

As novas leis também estabeleceram a participação de outros atores além dos detentores do domínio da água - usuários, poderes públicos, inclusive os municípios, comunidades locais e entidades da sociedade civil organizada. Ficou, dessa forma, alterada a antiga forma de gerir os recursos hídricos, com ganhos para a democracia e para a sociedade.

Todavia, a edição de uma norma sobre políticas públicas, ao encerrar o processo legislativo, apenas estabelece a base legal das atividades futuras. A partir daí, cabe (fundamentalmente ao Poder Executivo) instituir as chamadas medidas de efetividade da lei que, de um modo geral, consistem: 1. na regulamentação da norma, para detalhar os procedimentos a serem observados; 2. na inclusão de rubricas específicas na lei do orçamento para atender às novas propostas e conferir sustentabilidade financeira à Política; 3. na formulação do aparato institucional necessário a garantir a efetividade das novas regras; 4. na capacitação técnica dos profissionais envolvidos, servidores ou não; 5. na abertura de linhas de financiamento; 6. no exercício do poder de polícia; 7. em campanhas de educação ambiental e 8. na comunicação social, como forma de conscientizar a população sobre a matéria.

Praticamente todas as medidas mencionadas referem-se ao fortalecimento institucional, condição *sine qua non* de efetividade das leis. Não há cumprimento de norma se não houver instituições aptas a fiscalizar o seu cumprimento, de acordo

com as atribuições legais. Mas apenas o exercício do poder de polícia não garante o cumprimento da norma. Muitas vezes, a aplicação de penalidades, sem um projeto de educação, melhoria e eficiência do uso dos recursos naturais, prejudica o alcance da finalidade da norma.

É necessário, pois, algo mais: que as instituições estejam bem aparelhadas, com técnicos treinados, e que possam trabalhar em conjunto com os empreendedores de boa fé, assegurando a proteção do meio ambiente de forma racional, buscando a compensação e a minimização dos impactos negativos, além do desenvolvimento econômico e social, sempre de modo sustentável, para as futuras gerações.

Nos dias atuais, após quase 25 anos da promulgação da PNRH (Lei nº 9.433/1997) e 30 anos das primeiras políticas estaduais – por exemplo, São Paulo (Lei nº 7.663/1991); Ceará (Lei nº 1.996/1992) e Minas Gerais (Lei nº 11.504/1994, revogada pela Lei nº 13.199/1999) -, muito já foi realizado. Mas permanece o desafio de dar continuidade à implementação das políticas de águas.

Um fator relevante, que se aplica não só à atuação dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão e controle dos recursos hídricos, mas também aos órgãos colegiados – conselhos de recursos hídricos e comitês de bacia hidrográfica, consiste no exercício da governança.

Em termos específicos, a governança da água pode ser entendida como o conjunto de sistemas que controlam a tomada de decisão por governos, sociedade civil, usuários - para a gestão da água e a entrega de serviços ligado a água, como destaca IRCWASH (*The Empowers approach to water governance - Guidelines\_Methods\_and\_Tools*).

Cada vez mais é necessário discutir, ajustar, identificar conflitos e possíveis soluções, buscando acordos consistentes e duradouros no que se refere à segurança hídrica. A escassez e a poluição das águas no Brasil vêm acenando para esse caminho, pois já não são suficientes as estruturas estratificadas de gestão para lidar com os desafios das mudanças climáticas no campo das águas. É preciso ir além da burocracia institucional.

Neste passo, cabe aqui abordar três questões nevrálgicas, em que a governança constitui elemento capaz de encaminhar soluções.

A primeira questão refere-se ao domínio. As águas pertencem à União - corpos hídricos que ultrapassam o território de um único Estado, ou aos Estados e DF - os que possuem nascente e foz em um só Estado. As águas subterrâneas pertencem aos Estados.

Em bacias hidrográficas ditas *interestaduais*, as várias instituições, cada qual no âmbito de suas atribuições legais, devem participar conjuntamente das decisões relativas à gestão e ao controle da água, pois: 1. o rio principal pertence à União (São Francisco, Grande, Amazonas, Paraíba do Sul, Paranapanema); 2. a maior parte dos afluentes pertence Estados em que se localizam e 3. a bacia hidrográfica é o núcleo de

planejamento e gestão.

Com exemplo, cita-se o controle do uso das águas – cadastro de usuários e outorga de direito de uso e da elaboração e implementação dos instrumentos técnicos para o apoio à decisão - planos das bacias hidrográficas, operações de monitoramento, sistemas de informações que conversem entre si.

Embora cada ente possua competências legais a serem exercidas em territórios e matérias específicas, o fato de os corpos hídricos de uma mesma bacia pertencerem a entes federados distintos impõe uma articulação institucional e técnica sistemática e permanente, conduzindo a gestão para a melhoria da qualidade e quantidade da água, para as atuais e futuras gerações. Ocorre que a articulação depende de acordos políticos. Daí a importância da governança como indutora desses acordos.

A construção dos processos de governança em instituições visa estabelecer novas formas de organização interna, abarcando, quando cabível, a participação na tomada de decisões. Nessa empreita, é preciso mudar culturas, comportamentos e atitudes. O sentido da governança, nesse sentido, é criar um ambiente em que seja possível aos vários atores discutir problemas e buscar, em conjunto, soluções acordadas e efetivas.

A segunda questão diz respeito à participação nos órgãos colegiados – conselhos de recursos hídricos e comitês de bacia hidrográfica. Trata-se de uma inovação em gestão das águas, pois contam, em sua estrutura, com outros atores distintos dos entes federativos que detêm o domínio das águas (União, Estados e DF): usuários, municípios, organizações não governamentais ONG), instituições de ensino e pesquisa e associações técnicas.

Esses órgãos colegiados são um importante mecanismo para o exercício da governança da água, sobretudo no que se refere ao planejamento das bacias hidrográficas, pois podem participar os diversos setores interessados, em fóruns com poder deliberativo. Do ponto de vista dos princípios que orientam as relações, podem-se indicar como eixos centrais das discussões nos Comitês o respeito às diferenças, a confiança entre os membros e os atores envolvidos e a transparência.

A terceira questão refere-se ao papel dos municípios no que se refere à água. Esses entes federados não detém o domínio da água, mas possuem atribuições cuja execução impacta os recursos hídricos. O município é titular dos serviços de saneamento básico - em conjunto com o Estado, nos casos previstos no art. 8º da Lei nº 11.445/2007. É também responsável pela política urbana, que deve evitar a poluição e a degradação ambiental (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, VI, g).

O setor do saneamento básico possui estreita conexão com a água, na medida em que o abastecimento público se utiliza de mananciais e os esgotos, se não forem tratados, poluem as águas. Além disso, os resíduos que não tiverem destinação ou disposição adequadas, terminam em um corpo hídrico.

A qualidade da água dos rios urbanos depende, de uma atuação preventiva do

município. Além do saneamento, cabe citar a competência municipal para o ordenamento do uso e ocupação do solo (CF/88, art. 30, VIII) que também podem impactar negativamente os recursos hídricos.

Além disso, as mudanças climáticas causam cada vez mais impactos para a população, por meio dos chamados efeitos danosos das águas, como das enchentes, que anualmente causam sérios prejuízos e mortes e da escassez hídrica.

A situação das águas em relação ao saneamento não é tranquila. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), o índice de atendimento total da água varia de 91% nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, caindo para 74,9 no Nordeste e 58,9 na Região Norte. O índice de perdas nos sistemas de distribuição de água nos municípios do SNIS-AE 2020 é de 40,1%.

No que se refere ao esgotamento sanitário, 114,6 milhões de habitantes são atendidos pela rede pública coletora de esgoto no SNIS-AE 2020. Em relação à qualidade, a ANA indica que o déficit de atendimento dos serviços de esgotamento sanitário no Brasil tem resultado em parcela significativa de esgotos sem tratamento e sem destinação adequada, por vezes dispostos diretamente nos corpos d'água, comprometendo a qualidade das águas. Mais de 110 mil km de trechos de rio estão com a qualidade comprometida devido ao excesso de carga orgânica, sendo que em 83.450 km não é mais permitida a captação para abastecimento público devido à poluição e em 27.040 km a captação pode ser feita, mas requer tratamento avançado.

A questão que se coloca é que o município deve ser incorporado aos processos de decisão, pois não há como planejar metas de qualidade da água sem que o município faça parte do processo de decisão, já que a ele cabe, a titularidade de várias atividades que impactam as águas. A governança das águas, portanto, deve trazer o município não apenas no âmbito dos órgãos colegiados, nas discussões entre os órgãos e entidades gestoras.

Segundo NEVES (*Environmental policy, municipalities and intergovernmental cooperation in Brazil*), não são necessárias análises mais aprofundadas para identificar a importância dos governos locais na gestão de recursos hídricos, pois o município é o único ente governamental capaz de integrar as políticas de gestão de recursos hídricos, saneamento e uso do solo para fins de proteção das águas.

A partir dos temas aqui abordados, conclui-se que a busca de meios para assegurar a quantidade e também a qualidade água para as atuais e futuras gerações deve incorporar a governança como instrumento viabilizador de acordos sobre a água. Nessa seara, é preciso rever os paradigmas do gerenciamento, introduzindo novos conceitos sob um novo olhar na continuidade da implementação da estrutura normativa em vigor.

### Capítulo 17

### COMBATE À POLUIÇÃO PELOS PLÁSTICOS: UM NOVO REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL APÓS 50 ANOS DE ESTOCOLMO

Flávio de Miranda Ribeiro<sup>1</sup>

Nesse ano em que nosso Programa de Pós-Graduação completa 20 anos, celebram-se também os 50 anos da Conferência de Estocolmo, primeiro encontro das Nações Unidas dedicado à interface entre o meio ambiente e o desenvolvimento humano. Nestas cinco décadas muitas mudanças alteraram a forma como atuamos nessa agenda, e se à época da Conferência o problema era estabelecer marcos de regulação ambiental locais, hoje os desafios demandam arranjos globais, dentre os quais têm adquirido especial relevância os regimes ambientais internacionais.

É justamente o caso do combate à poluição pelos plásticos, que adquiriu novo ímpeto com a proposta de um acordo internacional vinculante aprovada na 5ª Assembleia Geral do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas, em março de 2022. Se efetivada, a iniciativa dará origem ao mais novo regime ambiental internacional, quiçá o mais importante dos últimos 30 anos.

No presente ensaio apresenta-se uma reflexão sobre os plásticos e as questões ambientais em torno de sua produção e utilização, evidenciando que mais que um ato isolado a decisão das Nações Unidas é resultado da evolução de uma agenda junto às comunidades epistêmicas, para então apresentar o que a Resolução propõe e o que pode significar um regime ambiental internacional no tema.

Embora os primeiros plásticos tenham surgido na década de 1860, foi só a partir do começo do século XX que estes se tornaram comercialmente viáveis. Desde então seu uso se expandiu, ampliando a produção mundial de 1,5 milhões de toneladas em 1950 para mais de 460 milhões de toneladas em 2020, segundo dados de recente relatório da OECD ("Global Plastic Outlook"). Neste período os plásticos se tornaram parte de muitos produtos e embalagens, sendo hoje essenciais em milhares de aplicações pela sociedade.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Engenheiro, mestre em Energia e Doutor em Ciências Ambientais, é professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. É consultor em Economia Circular, Logística Reversa, Produção e Consumo Sustentáveis e Avaliação do Ciclo de Vida. Atuou por 20 anos na CETESB – Cia. Ambiental do Estado de São Paulo, foi consultor da OECD e membro do Comitê de Especialistas das Nações Unidas. É pesquisador do PROGESA/FIA e do GP2/USP, e professor no PECE/USP, FIA, COGEAE/PUC e Faculdades Trevisan.

Há muitos tipos de resinas plásticas, cada uma com composição, propriedades e possibilidades de uso distintas – do nylon de uma engrenagem ao isopor de uma caixa térmica; do PET de uma garrafa de refrigerante ao PVC de uma tubulação de água, do polipropileno da embalagem de xampu ao acrílico de uma janela de avião. Da mesma forma, cada alternativa tem distintas possibilidades de recuperação, o que cria valores diferenciados na reciclagem e faz com que alguns (como o PET) sejam mundialmente muito mais reciclados que outros (como o isopor), que nem sempre encontram destino adequado e muitas vezes compõe o lixo descartado irregularmente no ambiente.

As dificuldades em valorizar certos resíduos plásticos atuam como fatores determinantes para que apenas 9% destes sejam reciclados no mundo atualmente. Outros 50% são destinados a aterros, forma de descarte "ambientalmente adequada", mas que está longe de ser sustentável por significar um enorme desperdício de valor. Outros 19% são incinerados, o que recupera seu valor energético, mas que além de não reter o valor material traz enormes desafios no controle das emissões atmosféricas geradas no processo. Por fim, 22% são descartados de forma irregular em lixões, queimados à céu aberto ou acabam em cursos d'água (estima-se que em 2019 mais de 6 milhões de toneladas de plásticos vazaram para o meio aquático, sendo que destas 1,7 milhões foram parar nos oceanos).

Porém, mais que estruturar sistemas de gerenciamento de resíduos eficazes, é necessário ajustar o próprio sistema econômico para que os plásticos possam ter uma maior recuperação. Prova disso é que mundialmente 40% do que é coletado para reciclagem acaba descartado na triagem, por não encontrar alternativas técnica ou economicamente viáveis de recuperação. Caso isso fosse superado, a reciclagem mundial dos plásticos passaria dos atuais 9 para 15%.

Mas os baixos índices da reciclagem são só uma das facetas da questão bem maior de sustentabilidade dos plásticos, que permeia todo o seu ciclo de vida. Tudo começa pelos plásticos serem em grande maioria derivados de petróleo, recurso escasso e finito cujo uso já é objeto de inúmeras disputas entre as diversas atividades que dependem deste como fonte de energia ou matéria-prima (além dos combustíveis o petróleo é a base para produção de fertilizantes, solventes, tintas e vernizes, asfalto, dentre outros insumos e produtos fundamentais para a sociedade).

Mais além, os desafios ambientais permeiam toda a cadeia produtiva dos plásticos, desde a extração, transporte internacional e refino do petróleo; passando pelo processamento dos derivados pelas petroquímicas; até a transformação em produtos pelas indústrias. Adicionalmente, as formas de consumo de muitos produtos plásticos também é fonte de preocupação, principalmente pela proliferação de itens descartáveis ou de "vida curta". Estima-se que cerca de dois terços de todos os resíduos plásticos gerados no mundo seja proveniente de produtos com vida útil menor que cinco anos, dos quais 40% são embalagens de bens de consumo.

Mas, por sorte, esta diversidade de problemas e desafios relacionados à produção e uso dos plásticos já têm induzido uma multiplicidade de reações pela sociedade para seu enfrentamento. Do lado empresarial temos diversos exemplos, como o desenvolvimento de novos materiais, como os plásticos de fonte renovável, nos quais o petróleo é substituído por matérias-primas alternativas como a cana-de-açúcar, mandioca e outras- mas que ainda respondem por menos de 1% da produção mundial.

Já desde o lado do poder público, é meritório o avanço nas políticas de resíduos sólidos em todo o mundo. Na Europa, por exemplo, emendas à Diretiva de Resíduos de 1998 ampliaram as metas de reciclagem e introduziram novas exigências, fazendo com que em diversos países e regiões do continente surjam avanços de fato revolucionários na recuperação dos resíduos. Já nos países em desenvolvimento novos arcabouços regulatórios têm organizado o setor informal e estabelecido responsabilidades e exigências diferenciadas, como no caso da logística reversa em países como Brasil, Índia, Colômbia, dentre outros. Mas as políticas públicas também têm ido além da gestão de resíduos, como por exemplo com o surgimento de legislações em diversos países e regiões restringindo, ou até banindo, o uso de produtos descartáveis, como sacolas, canudos ou copos plásticos, dentre outros itens de "uso único".

Com o passar do tempo e o avanço das discussões, é também notável o surgimento de iniciativas coletivas, envolvendo uma maior diversidade de atores sociais. Um exemplo é o combate ao "lixo no mar", problema no qual os plásticos representam mais de 80% em peso. Esta forma de poluição tem sido objeto de diversas ações de empresas, governos e organizações que promovem desde a limpeza das praias até compromissos corporativos de melhoria de produtos, aperfeiçoamento nas políticas públicas, investimentos em infraestrutura e educação ambiental.

Porém, por mais que sejam muitas as iniciativas de enfrentamento à poluição pelos plásticos, o que se percebe é que cada uma aborda apenas uma parte do problema. Assim, embora estas sejam essenciais, é necessário também repensar de modo amplo a forma como produzimos, utilizamos e descartamos produtos e embalagens, criando um arcabouço que permita a concertação de esforços para uma maior sustentabilidade dos plásticos. É justamente nesse ponto que adquire relevância a discussão de um novo Regime Ambiental Internacional.

Entende-se os regimes ambientais internacionais como sistemas de governança compostos por princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão em uma determinada área ambiental das relações internacionais, em torno dos quais convergem expectativas e interesses dos grupos sociais. Mais do que uma alternativa aos mecanismos usuais das relações internacionais, como os tratados bilaterais, os regimes buscam superar a insuficiência da atuação dos estados nacionais em temas com escala global, alta complexidade, baixa efetividade dos instrumentos regulatórios tradicionais e multiplicidade e diversidade dos atores.

Operacionalmente os regimes partem do estabelecimento um arcabouço geral,

que orienta discussões e negociações, geralmente conduzidas nas Conferências das Partes, com vistas a estabelecer regras de conduta, procedimentos de conformidade e instrumentos de implementação (como mecanismos de cooperação e financiamento). Usualmente legitimados por acordos vinculantes, os regimes transferem certa parcela de poder dos estados nacionais para instituições supranacionais, que atuam em conjunto com outros grupos de interesse (governos regionais, empresas, sociedade civil organizada, universidades, dentre outros).

Nas últimas décadas os regimes ambientais têm sido criados se valendo principalmente da estrutura das Nações Unidas, para buscar soluções à temas complexos da agenda ambiental global como a proteção à camada de ozônio, os poluentes orgânicos persistentes e a proteção à biodiversidade. Porém, sem dúvida, nenhum adquiriu a relevância ou a repercussão do regime internacional das mudanças climáticas – pelo menos até agora.

No caso específico da poluição pelos plásticos, o avanço do tema já tem criado importantes iniciativas, demonstrando a existência de comunidades epistêmicas atuantes. Alguns exemplos são iniciativas das empresas, como a *Alliance to End Plastic Waste*, ou de entidades da sociedade civil, como a *Stop Plastic Pollution*.

Outra importante ação que tem trazido avanço rumo a um acordo vinculante é o *Compromisso Global por uma Nova Economia do Plástico*, acordo voluntário lançado em 2018 pela Fundação Ellen MacArthur, principal *think-tank* de Economia Circular no mundo, em colaboração com as Nações Unidas. Com vistas a repensar toda a cadeia de produção e consumo dos plásticos, o Compromisso reúne mais de 500 organizações signatárias, entre empresas, governos e entidades da sociedade civil, além de importantes ONGs, universidades e instituições financeiras. Reunindo do lado empresarial empresas que respondem pelo uso de 20% das embalagens mundiais, o Acordo exige que cada organização assuma compromissos em uma nova economia dos plásticos, com metas até 2025, muitas já tendo gerado importantes resultados como mostram os relatórios anuais.

Outro passo importante foi dado em maio de 2019, quando realizou-se uma conferência das partes conjunta para três regimes já existentes, relativos às Convenções da Basiléia (sobre movimentos transfronteiriços de resíduos); Roterdã (sobre comércio internacional de produtos químicos) e Estocolmo (sobre Poluentes Orgânicos Persistentes). Na ocasião, 1.400 delegados de 180 países ratificaram alterações em cláusulas dos três acordos, incluindo determinações para tornar o comércio internacional de resíduos plásticos mais transparente e melhor regulado.

E foi neste contexto que a 5ª Assembleia Geral do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas, realizada em março de 2022, aprovou a Resolução sobre a poluição dos plásticos. Resultado de cinco anos de negociações e visando a proposta de um acordo vinculante, esta determina a criação de um Comitê Intergovernamental de Negociação, a partir do segundo semestre de 2022. O Comitê contará com subsí-

dios de um fórum de múltiplos atores, e terá até o final de 2024 para encaminhar para votação pelos países uma proposta de acordo internacional juridicamente vinculante sobre poluição por plásticos, incluindo o meio marinho.

A Resolução traz ainda alguns elementos básicos para inclusão no acordo, como a promoção da produção e do consumo sustentáveis dos plásticos. Para isso, define, deve-se atuar tanto no projeto de produtos como na melhoria da gestão dos resíduos e na economia circular. Para tanto, propõe-se sejam previstos mecanismos de cooperação e de assistência técnica e financeira aos países, principalmente aqueles em desenvolvimento. Há ainda outros aspectos importantes, como a demanda para elaboração de planos de ação nacionais; a necessidade de articulação de dados; a definição de formas de monitoramento de resultados; e a adoção de mecanismos de cumprimento (compliance) dos compromissos assumidos.

As reações das comunidades epistêmicas à aprovação da Resolução foi a melhor possível, com muitos envolvidos afirmando que a Resolução já é o documento ambiental mais importante desde o Acordo de Paris, de 2015, e caso se configure de fato um novo regime, este será o principal desde a Convenção-Quadro das Mudanças Climáticas, de 1992.

Mas criar um novo regime ambiental internacional é um enorme desafio, que demandará esforços da parte de todos atores. Estes começam pela criação de uma governança própria, com novas instituições, instâncias técnico-científicas de suporte e mecanismos de participação ampliada em âmbito supracional. A partir de então, o processo precisará ser conduzido com intenso trabalho de todas as partes envolvidas, principalmente para proposição e negociação dos termos do acordo. Por fim, caberá as partes planejar e realizar ações concretas para cumprimento dos compromissos assumidos – o que em si talvez seja o grande desafio, como tem mostrado o caso do regime internacional das mudanças do clima.

Efeitos práticos também devem surgir no médio prazo junto à vida das pessoas, a depender do que for definido no acordo, com reflexos para governos, empresas e sociedade civil para os quais devemos nos preparar. Mais do que aumentar as taxas de reciclagem ou reduzir o lixo no mar, um acordo dessa magnitude terá de atuar na "gestão da demanda", promovendo a revisão de hábitos de consumo, tarefa complexa e que exigirá o engajamento da população. Por outro lado, essas mudanças têm forte possibilidade de interferir na ordem econômica, alterando o que e como as empresas produzem, com impactos nas suas operações e receitas. Governos locais também deverão ser afetados, em função de seu papel chave nas decisões e investimentos nos sistemas de gerenciamento de resíduos.

Como se pode imaginar, esta não será uma jornada simples, e exigirá real comprometimento de todas as partes. Assim, é de se esperar que as negociações do acordo sejam bastante acaloradas, com diferentes disputas em torno de cada decisão. Esta perspectiva torna fundamental reafirmar e fortalecer o papel das comunidades epistêmicas no processo de elaboração e negociação deste novo regime, assegurando a participação ampliada dos diversos atores sociais. Só assim conseguiremos que, passados 50 anos da Conferência de Estocolmo, possamos em breve ter um novo Regime Ambiental Internacional que não só combata a poluição e os resíduos plásticos, mas que assegure à nossa sociedade um futuro próspero e sustentável.

Se este desafio será cumprido a contento só o tempo nos dirá. Enquanto isso, seguiremos adiante na universidade, acompanhando o processo em nossas pesquisas e colaborando sempre que possível, na expectativa de que no futuro possamos escrever um novo ensaio, quiçá nos 50 anos de nosso Programa de Pós-Graduação, lembrando da ansiedade desse momento e contando do sucesso que esperamos seja alcançado.

### Capítulo 18

### PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS. INSTRUMENTO ECONÔMICO COM FORTE POTENCIAL AMBIENTAL E SOCIAL

Ana Maria de Oliveira Nusdeo1

O pagamento por serviços ambientais (PSA) pode ser entendido como uma "transação voluntária entre usuários e provedores de serviços, que estão condicionados a regras acordadas de gestão de recursos naturais, para gerar serviços externos ao local da provisão". Essa é sua definição mais aceita, estabelecida por Sven Wunder (Revisiting the concept of payments for environmental services).

Os usuários e provedores dos serviços ambientais podem organizar-se individual ou coletivamente. Os provedores são, geralmente, proprietários de terra (com ou sem título), arrendatários, concessionários e detentores da posse, cuja atribuição é gerenciar os recursos naturais de uma determinada área (terrestre ou aquática) de acordo com as condições estabelecidas com os usuários, em geral envolvendo contratos escritos, pré-acordados quanto às regras de uso dos recursos naturais. Um de seus elementos centrais é a voluntariedade. O PSA não é compatível com uma estrutura compulsória de adesão, embora os contratos ou termos de compromisso envolvendo PSAs possam estabelecer sanções em caso de descumprimento pelas partes. Isso porque a condicionalidade – vale dizer- o cumprimento das ações tidas como aptas para promover o serviço ambiental ou a melhoria das condições ambientais - é também um de seus elementos centrais.

O pagamento por serviços ambientais caracteriza-se como um instrumento da política ambiental, mais exatamente um instrumento econômico, na medida em que cria incentivos a comportamentos voluntários, sendo de natureza indutora.

Importante notar que os instrumentos econômicos representam uma categoria ampla, que vai de imposições tributárias e isenções fiscais a mecanismos de transações <sup>1</sup> Professora Associada do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora de Direito Ambiental da FD-USP. Bacharel (1992), doutora (2000) e livre docente (2011) pela mesma Universidade. Vice- presidente da Comissão de Pesquisa da Faculdade de Direito da USP. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Direito Ambiental, Economia e Sustentabilidade - GPDAES.. Membro do Governing Board da International Union for the Conservation of Nature Academy of Environmental Law (desde 2018). Diretora de Biodiversidade do Instituto o Direito Por um Planeta Verde (desde 2019) e sua presidente (2017-2019). Vencedora do Prêmio Jabuti, na categoria Direito, em 2013, pelo livro "Pagamento por Serviços Ambientais: Sustentabilidade e Disciplina Jurídica", Atlas, 2012.

de títulos, lastreados numa prática ambiental, por meio de mercados. Daí trabalharse, no estudo do tema, com a classificação entre os instrumentos precificados e aqueles de mercado, distinção essa pertinente aos serviços ambientais.

Os instrumentos econômicos precificados atuam diretamente nos custos de certos bens e serviços, ou processos de produção, aumentando-os ou reduzindo-os, conforme a finalidade da política seja de desincentivo ou de incentivo. Um exemplo seria o das taxas de carbono, instituídas em alguns países para reduzir o uso de combustíveis fósseis. Por sua vez, os instrumentos econômicos de mercado criam direitos transacionáveis entre os agentes, ou em mercados de títulos, como as bolsas de valores. O tema tem ganhado importância com a figura dos mercados de carbono. Esses, ainda, se dividem em mercados regulados - quando determinados setores são obrigados a deles participar -, e voluntários no qual se estabelecem transações entre empresas e instituições que não possuem obrigações legais de reduzir emissões, mas têm a intenção de compensá-las. Os créditos são gerados a partir de regras e metodologias aplicadas a atividades que reduzem emissões ou promovem sequestro de carbono.

Uma das peculiaridades do PSA é sua aptidão a ser implementado como instrumento econômico precificado e de mercado. Antes de descrever um e outro é importante ressaltar que, como instrumento de política ambiental, a implementação de PSA, seja por meio de um programa ou projeto seja como um mercado, deve estar atrelado aos seus objetivos (efetiva proteção dos ecossistemas) e princípios (prevenção; precaução; informação; participação; protetor-recebedor; desenvolvimento sustentável; etc.).

No primeiro caso, dos instrumentos precificados, tem-se um esquema que corresponde à sua própria definição: existe um pagamento monetário ou não efetuado a partir de certas práticas de uso da terra ou ações ambientalmente adequadas de modo geral. Esses comportamentos, então, têm seu custo reduzido ou incentivado a partir da vantagem recebida. Já no segundo, é possível a criação de títulos representando ações de conservação adicionais, a serem adquiridos por agentes interessados voluntariamente ou obrigados a compensar emissões ou outras práticas degradadoras. No Brasil, a experiência de PSA deu-se predominantemente na linha de instrumentos precificados e vem também se desenvolvendo nos mercados voluntários.

Com efeito, o PSA se desenvolveu significativamente na última década a partir de programas criados por estados e municípios ou entidades do terceiro setor. Até o ano de 2019 existiam mais de 300 (trezentos) projetos, conforme levantamento realizado por Ana Maria Nusdeo e Natália Jodas (Pagamento por serviços ambientais (PSA): Evolução e Perspectivas), sendo 9% deles implementados exclusivamente pelo Poder Público, 9% por entes do setor privado e 82% em esquemas mistos, decorrentes da parceria do setor público com organizações não governamentais e ou universidades.

Essa experiência refere-se a programas públicos ou mistos abertos à adesão de

provedores elegíveis, baseando-se em ações pré-definidas, estabelecidas em termos de compromisso e com pagamento normalmente monetários. Seu sucesso demonstra a adequação do modelo de programa, com segurança jurídica a ambas as partes e segurança econômica do preço pré-definido e não oscilante. O instrumento, nesse desenho tem grande potencial para o incremento da renda de pequenos proprietários, assim como de provedores de serviços nas áreas urbanas e periurbanas. Adequases assim, às finalidades gerais da política ambiental: promoção do desenvolvimento sustentável.

Nos países em desenvolvimento, os serviços ambientais envolvem agentes em situação econômica desfavorecida, como comunidades tradicionais, indígenas, pequenos proprietários ou assentados de reforma agrária. Os programas de PSA voltados a esse público gera impacto positivo sobre sua renda ou condições de vida, tendo um caráter redistributivo. E, ainda, permite a consecução de outros objetivos, como a permanência no campo ou em territórios originários em condições de vida digna. Os serviços ambientais podem ser entendidos, assim, como uma das possíveis alternativas de geração de renda a partir das florestas. Finalmente, um programa de PSA bem desenhado tem o potencial de valorizar a relação cultural dos povos com o território.

A inclusão desses grupos deve ser um objetivo específico das políticas em questão, pois suas condições de vulnerabilidade social resultam em maior dificuldade de acesso à informação e custos de transação para participar dos programas. No caso de populações tradicionais, ademais, os programas devem ser alinhados com a sua organização social e relação com a terra. Daí a necessidade de se estabelecer mecanismos de informação e participação adequados ao público alvo dos programas.

Após mais de uma década de desenvolvimento de experiências de pagamento por serviços ambientais (PSA) no Brasil, finalmente surgiu um marco legal federal, consistente na Lei no 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Além disso, estabeleceu o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). Foram trazidos definições, objetivos, diretrizes e instrumentos que encamparam boa parte das discussões doutrinárias e da consolidação das experiências desenvolvidas no país e no exterior.

É importante comentar que a perspectiva social, vale dizer, a preocupação com os grupos de provedores de serviços ambientais vulneráveis também foi incorporada na nova lei.

Ao lado de objetivos mais especificamente ecológicos, a Lei no 14.119/2021 traz objetivos de caráter social e econômico. Eles incluem a valorização econômica, social e cultural dos serviços ecossistêmicos; o reconhecimento às iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam tais serviços, por meio de retribuição monetária ou não monetária, prestação de serviços ou outra forma de recompensa e o fomento ao desenvolvimento sustentável.

Já entre as suas diretrizes, encontra-se a previsão da utilização do pagamento

por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares bem como a inclusão socioeconômica e a regularização ambiental de populações rurais em situação de vulnerabilidade.

Esses objetivos e diretrizes, estabelecidos pela Lei quanto à Política de PSA (PNPSA) aplicam-se a todos os programas e projetos de pagamentos desenvolvidos por atores públicos, em todos os níveis federativos ou privados. Mesmo os esquemas baseados em mercado submetem-se a parâmetros gerais da lei.

Ao tratar especificamente do PFPSA, a Lei 14.119/2021 estabelece que os recursos decorrentes do pagamento por serviços ambientais pela conservação de vegetação nativa em terras indígenas serão aplicados em conformidade com os planos de gestão territorial e ambiental dessas terras, elaborados pelos povos indígenas que lá vivem. Outro dispositivo interessante refere-se à possível contratação de pagamento por serviços ambientais em áreas de exclusão de pesca, na qual os membros de comunidades tradicionais e os pescadores profissionais que, historicamente, desempenhavam suas atividades na área em questão são os potenciais provedores do serviço, "desde que atuem em conjunto com o órgão ambiental competente na fiscalização da área" (artigo 8°, §3°). Embora essas regras refiram-se especificamente ao programa federal, que ainda aguarda regulamentação e implementação, podem e devem inspirar também outros programas, até porque se baseiam nos debates da literatura e dos setores atuantes na proteção dos direitos em questão.

No tocante ao estabelecimento do PSA por meio de mercados, note-se o objetivo, também trazido pela Lei no. 14.119/2021 de incentivo à criação de um mercado de serviços ambientais. Essa alternativa não deve ser desprezada num país onde o agronegócio ocupa papel de destaque na economia.

O estabelecimento de mercados ambientais costuma ser objeto de críticas. Essas são bem sintetizadas por Natália Jodas (Pagamento por serviços ambientais. Diretrizes de sustentabilidade para os projetos de PSA no Brasil): estímulo a uma mercantilização da natureza; redução do PSA enquanto instrumento da política ambiental exclusivamente a um instrumento de mercado; desvirtuamento de metas associadas ao programa de objetivos ecológicos consistentes. E, ainda, uma crítica aplicável tanto aos esquemas de mercado quanto aos de programas: falho monitoramento de resultados de esquemas de PSA.

As críticas são pertinentes e referem-se a experiências concretas ou a riscos plausíveis. A defesa do PSA como um instrumento adequado às políticas ambientais deve tê-las em conta, considerando a necessidade de sua neutralização.

Assim, a inserção desse instrumento inovador passa pela compreensão de alguns elementos:

- 1. o PSA é um instrumento da política ambiental e, nesse sentido, voltado à consecução maior de seus objetivos. Esses são cada vez mais delineados pela compreensão da dinâmica dos ecossistemas e de questões socioambientais. Assim, o PSA deve ser relacionado a questões de manutenção dos serviços ecossistêmicos de modo geral, bem como voltar-se a temas de geração de renda a provedores específicos, sobretudo nos países em desenvolvimento;
- 2. A dimensão cultural e os valores intrínsecos à natureza devem ser prestigiados tanto nos programas de PSA especificamente considerados, quanto na política ambiental, sobretudo por meio de práticas de educação ambiental consistentes e da participação, em diferentes âmbitos de decisão, de segmentos da sociedade engajados na preservação ambiental, inclusive os provedores dos serviços;
- 3. Reforço a mecanismos de monitoramento e divulgação de informações tanto quanto à ação dos provedores, quanto dos resultados específicos e globais dos programas e projetos
- 4. Mecanismos de garantia da integridade ambiental entendida como consecução da finalidade a que o instrumento da política ambiental se destina e, ainda, com a não geração de outros impactos dessem ser desenvolvidos no caso de mercados relacionados a PSA.

### Capítulo 19

### CARACTERÍSTICAS ESTRUTURANTES PARA COMPREENSÃO DO DIREITO AMBIENTAL MODERNO: CONTRIBUIÇÕES DE RAMÓN MARTÍN MATEO

Rafael Costa Freiria<sup>1</sup>

- I -

O conhecimento da dimensão e da importância do espanhol Ramón Martín Mateo para o Direito Ambiental ocorreu, num primeiro momento, pela apresentação de algumas de suas obras pelo Prof. Fernando Cardozo Fernandes Rei e, num segundo momento, no período de desenvolvimento de pesquisa Pós Doutoral, realizada no Curso de Doutorado em Direito Ambiental e Sustentabilidade da Universidade de Alicante, em 2013, sob a supervisão do Professor Germán Valencia Martín.

Referido programa de pós-graduação é referência em pesquisas e formação na área de Direito Ambiental, especialmente por ter sido criado e promovido pelo Prof. Dr. Ramón Martín Mateo, um dos principais responsáveis por tornar a Universidade de Alicante reconhecida internacionalmente por sua excelência em Direito Ambiental, atraindo a atenção de estudiosos e profissionais de todo o mundo.

Nesse período de pesquisas e vivências, conheci muito da riqueza da obra de Don Ramón, como é carinhosamente chamado pelos seus seguidores, e também sobre sua vida e generosidades acadêmica e pessoal, por meio do convívio diário com profissionais e professores do Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante e da Asociación de Derecho Ambiental Español, especialmente com o Prof. Germán Valencia Martín, grande discípulo de Don Ramón.

Conheci a importância das referências doutrinárias e conceituais de Don Ramón para o Direito Ambiental por meio de leituras de suas principais obras e textos: os quatro volumes do seu Tratado de Derecho Ambiental, seu Manual de

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR; Mestrado em Direitos Difusos e Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP; Doutorado em Saneamento e Ambiente pela UNICAMP; pós-doutorado no Programa de Direito Ambiental e Sustentabilidade da Universidade de Alicante – Espanha. Atualmente é professor efetivo na UNICAMP na área ambiental e coordenador do LAPPA (Laboratório de Políticas Públicas Ambientais) e Líder do Grupo de Pesquisa do CNPq em Direito e Políticas Públicas Ambientais.

Derecho Ambiental, o livro Memorias de um Ingeniero Social Bienhumorado e o capítulo de livro "La calidad de vida como valor jurídico", da obra Estudios sobre la Constituición Española.

Don Ramón, que faleceu em maio de 2014, deixou obras que antecipam tendências no contexto das ciências jurídicas ambientais; auxiliam a enxergar a realidade jurídico-ambiental por outros ângulos e geram importantes reflexões em busca da maior efetividade do Direito Ambiental atual, nas suas dimensões nacionais e internacionais.

Assim, no contexto desta obra coletiva de ensaios em homenagem aos 20 anos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisantos, são destacadas algumas contribuições do acervo de Don Ramón que foram vanguardistas e que ainda possuem potenciais importantes para contribuir com o desafio contemporâneo e global por maior implementação das legislações e políticas ambientais.

- II -

Uma das grandes contribuições da obra de Don Ramón é sua concepção de Direito Ambiental. Ao contextualizar e traçar as principais características torna-se um referencial teórico de suma importância para a compreensão da magnitude, alcance e interdisciplinaridade do Direito Ambiental como ramo da Ciência Jurídica.

Seus fundamentos para o Direito Ambiental direcionam a necessidade de um profissional de formação diferenciada para operar respectivo direito. Além disso, a sua concepção também é premissa das discussões aplicadas da legislação ambiental, que ganharam destaque e caráter inovador na sua obra, numa perspectiva internacional, como são os temas da Sustentabilidade Municipal e Tutela para Proteção da Paisagem.

No que se refere à contextualização e caráter interdisciplinar do Direito Ambiental, Ramón Martín Mateo (Tratado de Derecho Ambiental) aponta "que as leis tem que se acomodar tanto aos preceitos das ciências da natureza como as exigências das ciências sociais e concretamente à economia, de tal forma que o mercado expresse os custos de utilização dos recursos ambientais comuns dos habitantes atuais e futuros." Por consequência, o profissional que irá operar/aplicar essas leis com conteúdo ambiental deve compreender contextos que estão além do quadro normativo.

Nesse sentido, a concepção de Direito Ambiental de Don Ramón é determinada pelo propósito de melhorar e ordenar positivamente determinada realidade social, sendo que os conhecimentos interdependentes das ciências naturais e sociais são pressupostos para a aplicação das leis ambientais. Para ele (La calidad de vida como valor jurídico) "o Direito não é em si um saber abstrato nem uma técnica fechada ao serviço do seu próprio progresso. Parte da realidade social, intimamente vinculada em nosso caso com os fenômenos naturais, que se procura melhorar e ordenar positivamente".

A doutrina produzida por Don Ramón pode ser considerada como um dos referenciais teóricos, de reconhecimento internacional, pioneiros na construção de postulados direcionadores da autonomia científica do Direito Ambiental. Um ramo historicamente recente em termos de Ciência Jurídica, que possui um objeto próprio, complexo e amplo: o meio ambiente.

Sua obra sustenta a todo o momento a necessidade de a Ciência Jurídica Ambiental estar preocupada, ao mesmo tempo, com as leis de conteúdo ambiental e outros conhecimentos e instrumentos relacionados e aptos para análises ambientais e sociais dos contextos que essas leis buscam disciplinar.

Assim, posiciona-se no sentido que o objeto do Direito Ambiental é formado pelo conjunto das leis ambientais integrado pelos conhecimentos e conteúdos inter e transdisciplinares necessários para se trabalhar, interpretar e aplicar da melhor forma esse conjunto normativo. Por isso, justifica-se o esforço político constante em construir e positivar instrumentos legais, nacionais e internacionais, eficazes na proteção ao meio ambiente na sua dimensão mais ampla. Para Don Ramón: "o Direito Ambiental não é um simples apêndice das políticas ambientais; é o meio privilegiado para toda política em favor do meio" (Tratado de Derecho Ambiental).

A teoria jurídico-ambiental desenvolvida por Don Ramón fundamenta o entendimento de que a norma ambiental representa a geração de Direito pela Política, que por sua vez vai fomentar e garantir a efetividade da própria Política ambiental. Por outro lado, a realização dos objetivos da Política vai depender e se retroalimentar da estrutura para o exercício da gestão dos aspectos ambientais que estiverem em questão. E a técnica, aperfeiçoada pelo uso recorrente da gestão e a integração com conhecimentos interdisciplinares conectados pela variável ambiental, vai retroalimentar o Direito, para que os padrões de conduta ambientais refletidos pela norma estejam, cada vez mais, sintonizados com as demandas da sociedade e as respostas científicas existentes em cada momento histórico.

O operador do Direito Ambiental possui, portanto, uma tarefa diferenciada de também compreender a técnica que influencia e é recepcionada pelas leis. E é a busca pelo desenvolvimento sustentável que guiará este processo de integração, reconhecimento, positivação e efetivação da técnica por meio da norma.

A técnica a ser recepcionada pela norma, assim como os critérios de validade e eficácia da mesma, serão aqueles que têm o potencial de melhor efetivar a proposta de desenvolvimento sustentável

Neste sentido, mais uma vez o referencial teórico de Don Ramón, construído principalmente ao longo das décadas de 1980 e 1990, coloca o desenvolvimento sustentável, postulado científico positivado pelas normas de Direito Ambiental, como princípio balizador fundamental para as tomadas de decisões que possam ter repercussões econômicas, sociais e ambientais significativas.

Segundo ele "devemos reafirmar a consecução do desenvolvimento sustentável,

consistente em assegurar a satisfação das necessidades do presente sem comprometer o futuro das próximas gerações, considerando a economia como um componente importante para a preservação da biosfera a partir de uma estratégia que permita manter preservado o capital natural, para o que deve se ter sempre em conta considerações econômicas, ecológicas e sociais nos processos de tomadas de decisões" (Tratado de Derecho Ambiental). Importante constatar como esse desafio continua muito vivo e presente nos atuais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Esses alicerces teóricos da obra de Don Ramón acabaram por ser sintetizados em características e princípios que são estruturantes para a sua compreensão do Direito Ambiental Moderno, apresentados no seu trabalho "La calidad de vida como valor jurídico". Sendo eles:

- **a. Substrato Ecológico:** Este substrato é seu caráter sistemático, que faz diferenciar o Direito Ambiental de seus precedentes paisagísticos e sanitários;
- **b. Espacialidade Singular:** Significa a globalidade, singularidade espacial do alcance dos problemas ambientais;
- c. Componente Técnico Regulamentado: Diz respeito ao componente técnico das prescrições das legislações ambientais (que fixam, por exemplo, os níveis de emissões, lista de substâncias tóxicas, etc.)
- **d. Vocação Redistributiva:** É a aspiração de internalização dos custos ambientais no processo produtivo para que não sejam suportados pela coletividade;
- e. Primazia dos Interesses Coletivos: Significa que o Direito Ambiental é um direito substancialmente público, que, não exclui o concurso do ordenamento privado tanto no que diz respeito às relações de vizinhança como as possíveis exigências de compensações e reparações ambientais.

Tais características peculiares orientam os quatro volumes do Tratado de Derecho Ambiental do Prof. Don Ramón e são especialmente detalhadas em seu Volume I como fundamentos para legitimar o Direito Ambiental como disciplina autônoma e peculiar dentro da Ciência Jurídica.

Assim, quanto a característica "Substrato Ecológico" do Direito Ambiental, significa que o ordenamento ambiental, que se assenta em preceitos da ecologia, possui um caráter sistêmico, com princípios, conceitos, objetivos e normas, interconectados pela busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse caráter sistêmico representa um avanço às regulamentações isoladas e pontuais, muito vinculadas com o poder de polícia administrativo, ou limitação administrativa do Estado para fiscalizar de forma específica fauna, flora, recursos hídricos, mineração, sanitarismo, dentre outros. Realidade que encontra paralelo, por exemplo, no desenvolvimento histórico das legislações de conteúdo ambiental da Espanha e do Brasil.

Este "substrato ecológico", que direciona os objetivos e objeto do Direito

Ambiental em regulamentar, estabelecer os limites e as possibilidades da relação do homem com o meio em que vive, pode ser considerado elemento essencial da autonomia científica e legislativa do Direito Ambiental Moderno. Ou seja, ele passa a ter fundamentos, princípios, conceitos, instrumentos e normas próprias, integrados entre si, pelos propósitos de regulamentar aspectos ligados ao meio, que resultam num novo microssistema jurídico (incorporando as legislações específicas de conteúdo ambiental até então existentes).

A característica da "Especialidade Singular" da concepção de Direito Ambiental de Don Ramón, discute e ressalta a singular relação do Direito Ambiental com os aspectos espaciais, territoriais, na aplicação de suas normas. A efetividade das normas de Direito Ambiental estará diretamente relacionada com o aspecto ambiental a ser tratado e a sua relação com o espaço institucionalizado, o territorio. Como exemplifica Don Ramón "de nada vale intervir na defesa de um setor de um curso d'água ou de um afluente se é tolerada contaminação no restante da bacia diretamente relacionada" (Tratado de Derecho Ambiental).

Esta perspectiva espacial, faz com que sejam questionados os critérios tradicionais de divisão de competências pelos territórios dos entes federativos. Pois, conforme o exposto, de nada adianta a gestão das águas ser bem feita e em sintonia com a legislação em determinado municipio/território, se o mesmo não ocorrer nos demais municipios que sediam a bacia hidrográfica do citado manancial. A mesma lógica vale entre Estados e Países. Por isso, a característica da "Espacialidade Singular" do Direito Ambiental direcionará os critérios de competência e alcance normativo, de acordo com aspecto ambiental a ser tratado. A gestão e regulamentação das águas por critério das bacias hidrográficas; a gestão e regulamentação do combate às mudanças do clima por meio de Acordos e Protocolos Internacionais e o controle global dos níveis de emissões de gases poluidores e/ou causadores do efeito estufa, em vista de que a poluição atmosférica não respeita as fronteiras territoriais dos países, são alguns exemplos dessa singular espacialiadade do Direito Ambiental.

O "Componente Técnico Regulamentado" significa que uma característica marcante e peculiar do Direito Ambiental é a de que suas normas refletem e regulamentam os estados e alcances das técnicas de controle e gestão ambiental em cada momento histórico. Estas normas ambientais incluem prescrições técnicas que determinam, por exemplo, níveis de emissão, padrão de qualidade das águas, classificação de periculosidade dos resíduos, tipos de vegetação de áreas ambientalmente sensíveis e protegidas, melhores técnicas disponíveis para incidir no licenciamento ambiental, dentre outros elementos presentes no ordenamento jurídico de forma geral. Nesse caso, ao mesmo tempo que a técnica influencia o Direito, este regulamentará e estabelecerá os limites e possibilidades da aplicação da técnica em função do aspecto ambiental tratado.

Essa é uma constatação inerente aos papéis atuais do Direito Ambiental. Não

significa que a interpretação das regras ambientais estará rigorosamente vinculada aos resultados das prescrições técnicas, mas que isso fará parte do processo de aplicação do Direito Ambiental, juntamente com a ponderação de todos os outros valores e interesses relacionados com a situação em concreto, onde deve sempre ser buscada a melhor forma possível para se efetivar o princípio do desenvolvimento sustentável.

Outra característica estruturante para a concepção de Direito Ambiental de Don Ramón é a "Vocação Redistributiva". O meio ambiente é um direito de todos, um interesse coletivo em sentido amplo. Neste sentido, aquele que faz uso, consome, gera impactos diferenciados no meio ambiente, deve ser compelido a realizar ações redistributivas pelo meio e, por consequência, pelo interesse que é de toda a sociedade. Além de ser uma característica presente na lógica da sustentabilidade, está presente em outros princípios ambientais consolidados como do Poluidor-Pagador e Usuário-Pagador.

Em essência, tais princípios, que incorporam a vocação redistributiva do Direito Ambiental, procuram corrigir custos dos processos produtivos para que não sejam suportados por toda a sociedade, determinando a internalização por parte do ente poluidor. Ou seja, o causador da degradação ambiental, ou mesmo consumidor ou usuário diferenciado do meio ambiente, deve arcar com os custos necessários à diminuição, compensação, eliminação ou neutralização do dano ambiental causado ou mesmo compensar o uso ou consumo diferenciados.

Para a concepção de Direito Ambiental de Don Ramón outra característica essencial é a "**Primazia dos Interesses Coletivos**", que reflete a concepção de um Direito que vai além dos interesses do Estado e do indivíduo considerado particularmente. Muitas vezes os interesses ambientais coincidem com os interesses públicos e também com os individuais, mas a sua característica é da transindividualidade: transitam entre as esferas de interesses públicos e privados, mas na verdade são direitos de natureza difusa, coletiva no sentido amplo, cujos titulares são indetermináveis no espaço e no tempo, com a potencialidade de relacionar interesses de gerações presentes e futuras.

Tais interesses coletivos em sentido amplo, refletidos em direitos, encontram na busca pela maior efetivação um dos grandes desafios da contemporaneidade, sendo papel dos operadores do Direito Ambiental ou, nos dizeres de Don Ramón, dos "Engenheiros Sociais" contribuírem de forma decisiva neste processo, pois "os conflitos que o Direito Ambiental aborda normalmente dizem respeito ao enfrentamento de amplos coletivos: produtores e consumidores; contaminadores e contaminados; industriais entre si; estimuladores do consumo e defensores da qualidade de vida; etc. Quais destes interesses são os mais relevantes é questão política que compete decidir os representantes da comunidade" (Tratado de Derecho Ambiental).

Como se procurou demostrar pelas características destacadas, a concepção de Direito Ambiental de Don Ramón Martín Mateo foi pioneira, vanguardista, exerceu e ainda exerce um papel muito importante na doutrina espanhola e internacional do Direito Ambiental. Desenvolvida há mais de 30 (trinta) anos, a sua concepção de Direito Ambiental encontra-se ainda atualíssima e serve de luz e de norte diferenciado na compreensão e interpretação de princípios, conceitos e normas ambientais, nacionais e internacionais, que surgiram nos últimos tempos e cuja efetivação se tornou o desafio atual de todos os povos e países, que se preocupam com a sustentabilidade real. Esse contexto exige novos profissionais, vindos de diferentes horizontes de formações, mas unidos pelo desafio da sustentabilidade e pela necessidade de diálogo interdisciplinar. Profissional esse que Don Ramón não só foi como deixou um legado doutrinário excepcional que, se espera, siga influenciando e motivando gerações presentes e futuras a fazerem do Direito Ambiental também um ideal de vida e transformação, individual e coletivo.

### Capítulo 20

## O JUDICIÁRIO E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Gilberto Passos de Freitas<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário, ao lado dos demais Poderes da República e da coletividade, conforme determina o artigo 225, § 1°, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, também tem o dever de promover a educação ambiental. E, através de suas decisões, pode exercer um papel pedagógico, sensibilizando consciências para a importância da preservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Na solução de um conflito, poderá promover a educação ambiental, contribuindo para uma maior conscientização do cidadão quanto a importância da preservação do meio ambiente.

### 1. A importância da educação ambiental

Conceituada como "processos por meio dos quais o individuo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade", conforme a Lei . 9.975/99, art. 1° - Lei da Política Nacional de Educação Ambiental, a educação ambiental foi reconhecida pela Declaração de Estocolmo de 1972, através do Princípio 19, como um dos elementos mais importantes para a proteção e melhoria do meio ambiente, sendo consagrada pela Constituição brasileira de 1988, art. 225, § 1°, VI, como uma das atribuições do Poder Público.

Realmente, é por meio da educação que podemos construir valores sociais, desenvolver o senso de responsabilidade, conscientizar, sensibilizar, motivar, estimular e ensinar os indivíduos a proteger e preservar o meio ambiente.

Nestas breves considerações, tentaremos dar uma breve visão da atuação do Magistrado no desempenho de desta atividade.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Santos (1963), mestrado (2000) e doutorado (2003), ambos em Direito, pela Pontificia Universidade Católica de São Paulo. É desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos.

### 2. O Judiciário e a educação ambiental

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 225, ao impor ao Poder Público o dever defender e preservar o meio ambiente, incluiu o Poder Judiciário. Conforme observa Paulo Affonso Leme Machado (Direito Ambiental Brasileiro), o dispositivo acima citado, ao falar em Poder Público, "não significa só o Poder Executivo, mas abrange o Poder Legislativo e o Poder Judiciário".

No dizer de Ingo Wolfang Sarlet (A tutela do ambiente e o papel do Poder Judiciário à luz da Constituição Federal de 1988), "o atual perfil constitucional do Estado (Socioambiental) de Direito brasileiro, delineado pela Lei Fundamental de 1988, dá forma a um Estado 'guardião e amigo' dos direitos fundamentais, estando, portanto, todos os poderes e órgãos estatais vinculados à concretização dos direitos fundamentais, especialmente no que guardam uma direta relação com a dignidade da pessoa humana. (...) Assim, em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais, representados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário, estão constitucionalmente obrigados, na forma de deveres de proteção e promoção ambiental, a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres sócio ambientais."

E o Poder Judiciário, no cumprimento dos deveres estabelecidos no dispositivo constitucional acima citado, também deverá promover a educação ambiental, não só no campo administrativo, como no exercício de sua atividade jurisdicional, com novas formas de atuação, que deverá ser realizada com criatividade e responsabilidade social.

### 3. A atuação administrativa do Poder Judiciário na educação ambiental

No campo administrativo tem o Judiciário brasileiro se destacado pela adoção, não só de medidas administrativas com o objetivo de concorrer para a preservação do meio ambiente, como por decisões que concorrem para a construção de uma ética ambiental e, consequentemente, para a educação ambiental, em várias ações: a) criação de varas e câmaras especializadas, como é o caso das Câmaras Ambientais no Estado de São Paulo, de varas especializadas que foram instaladas em alguns Estados e pela Justiça Federal, com bons resultados, e juizados volantes; b) capacitação do corpo funcional; c) inclusão no concurso de ingresso na magistratura da disciplina Direito Ambiental como matéria obrigatória; d) a existência de prédios ambientalmente corretos (água, luz, etc.); e) a adoção do home office (como foi o caso do TRT e TJSP); f) a informatização. No âmbito das Corregedorias Gerais da Justiça, vale destacar: a) o provimento disciplinando a averbação de tombamento provisório. Finalmente, a Es-

cola da Magistratura também se destaca, com cursos de aperfeiçoamento em Direito Ambiental para magistrados (exemplo do CNJ) e servidores e projetos de educação ambiental em escolas, como ocorreu em Manaus, Amazonas.

Merecem registro ainda fatos importantes, como o TJRJ recebendo o Selo Verde do Ministério do Meio Ambiente, cujo objetivo é fomentar a responsabilidade socio-ambiental nas atividades administrativas e operacionais, enquanto o CNJ ter baixado uma resolução que dispôs sobre o estabelecimento de políticas públicas voltadas à sustentabilidade ambiental, social e econômica, bem como a instituição de unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos do Poder Judiciário, nas quais trata de uso racional de energia, da água, do lixo, etc., e capacitação do corpo funcional.

#### 4. Educação ambiental através das decisões judiciais

Ao Judiciário não cabe apenas solucionar os conflitos que lhes são apresentados, mas, através de suas decisões, cuja natureza pedagógica é indiscutível, constituir-se em forma de educação, contribuindo para a construção de uma ética ambiental. Na realidade, trata-se de, ao promover a solução de controvérsias, conter um ensinamento, ligando direito à educação.

Aliás, no dizer de Miguel Reale (Lições preliminares de Direito), " o ato de julgar não se reduz a uma atitude passiva diante dos textos legais, mas implica notável margem do poder criador", observando ainda que a jurisprudência estabelece "normas que não se contêm estritamente na lei, mas resultam de uma construção obtida graças à conexão de dispositivos, até então considerados separadamente, ou, ao contrário, mediante a separação de preceitos por largo tempo unidos entre si. Nessas oportunidades o juiz compõe para o caso concreto uma norma que vem complementar o sistema objetivo do Direito."

Como as decisões judiciais, são públicas, vão atingir vários segmentos da sociedade, inclusive pessoas desprovidas de educação elementar. E não podemos esquecer a contribuição criativa das decisões judiciárias no âmbito legislativo, lembrando quantas súmulas se converteram em textos normativos.

# 4.1. Alguns exemplos de julgados que muito contribuíram para a questão ambiental

a. Acórdão do STJ da relatoria do Min. Gilson Dipp, referente a legitimidade ativa de Associação de Pescadoras para propor ação civil pública contra empresa que poluía um rio. O Juiz de primeiro grau e o Tribunal do Estado entenderam que a Associação, por não constar do seu estatuto que um dos objetivos era preservar o meio ambiente, não conheceu do pedido por ilegitimidade de parte. O

#### STJ reformou a decisão e recebeu a inicial;

- b. Acórdão do STJ da relatoria do Min. Hermann Benjamin que faz uma profunda análise a respeito da importância do Mangue e da atuação do juiz (REsp 650728/SC);
- c. A jurisprudência brasileira tem entendimento firmado que, independentemente da culpa do proprietário da degradação ambiental constatada na sua propriedade, tem ele obrigação, de natureza *propter rem*, de repará-la;
- d. O Plenário do STF decidiu sobre a importância da compensação ambiental: "Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional" (ADI 3.378-DF, Rel, Min. Ayres Britto);
- e. Direito ao meio ambiente x Direito à Moradia. STJ. Rel.Min. Noronha;
- f. Questão da alegada ingerência do Judiciário. O STF decidiu: "Que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do principio da separação dos poderes." (AI 708667 AgR, Relator Min. Dias Toffoli, Primeira Turma).
- g. A doutrina tem se valido de ensinamentos colhidos de decisões judiciais para solucionar algumas questões controvertidas: Exemplo de caso julgado no TJRJ, onde ficou decidido que é necessária a prova de um dano concreto, ainda que potencial: "a pura infração de normas de zoneamento urbano não importa necessariamente a configuração de dano, atual ou potencial, ao meio ambiente. A condenação da empresa a abster-se da atividade industrial não pode repousar na simples existência de riscos..." ( 5ª. Câmara, Ap., 1.171, Rel. Des. José Carlos Barbosa Moreira).

# 4.2. Atuação do magistrado nos Juizados Especiais Criminais. Caráter pedagógico.

Os juizados especiais criminais, no caso de infrações penais ambientais de menor potencial ofensivo, através da transação penal, têm desempenhado um papel pedagógico de grande importância. A atuação do juiz na condução da transação penal (ou nos casos de aplicação de pena de prestação de serviços à comunidade), tem conduzido a soluções pedagógicas e de grande alcance. Dentre elas, podemos citar a atuação do Juiz Adalberto Karim Antonio, da Vara do Meio Ambiente do Amazonas. Vale ainda apontar as penas restritivas de direitos, como a prestação de serviços à comunidade.

- 4.3 Atuação do Magistrado nos procedimentos comuns, envolvendo a participação ativa do juiz.
- 5. Realização de audiências públicas
- 6. O que ainda pode ser feito para aprimorar a atuação do magistrado e sua missão educacional
  - 6. 1. Adoção da Mediação socioambiental.

A Resolução n. 125, de 29.11.2010 – CNJ, que, no art 8°, determinou a criação de CEJUSC (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania). As alternativas extrajudiciais para a resolução de conflitos, como a mediação, além de contribuir para o descongestionamento do Judiciário, tem papel pedagógico de suma importância, na medid ema que conduz as partes a uma solução do problema existente.

A respeito das alternativas para a solução de conflitos ambientais, Eladio Lecey ao falar sobre o novo papel dos operadores do Direito (A proteção do meio ambiente e os Juizados Especiais Criminais), com muita propriedade afirma: "Como conseqüência desse novo modelo de justiça consensual, os operadores do Direito – advogados, juízes e membros do Ministério Público – necessitam se adequar a essa nova dogmática na busca de solução de conflitos pela via consensual e na aplicação imediata e preferencial de sanções não privativas de liberdade. Há que se repensar a função do juiz – verdadeiro mediador de conflitos e não mero solucionador de controvérsias, mas tampouco mero homologador de acordos que lhe cheguem já prontos e sacramentados -, bem como repensar a função do promotor de Justiça em razão da mitigação da indisponibilidade da ação penal pública, ao que deve estar atento, bem como seu papel de impulsionador da solução consensual e da pronta solução dos conflitos, o que mais se acentua na busca de reparação do dano ao meio ambiente...".

### 6.2. Criação de Varas Ambientais

### 6.3. Criação de Corpo Técnico para dar apoio aos Magistrados

Não há, portanto, como deixar de reconhecer que o Poder Judiciário, através de medidas administrativas e de suas decisões muito tem contribuído para a educação ambiental.









