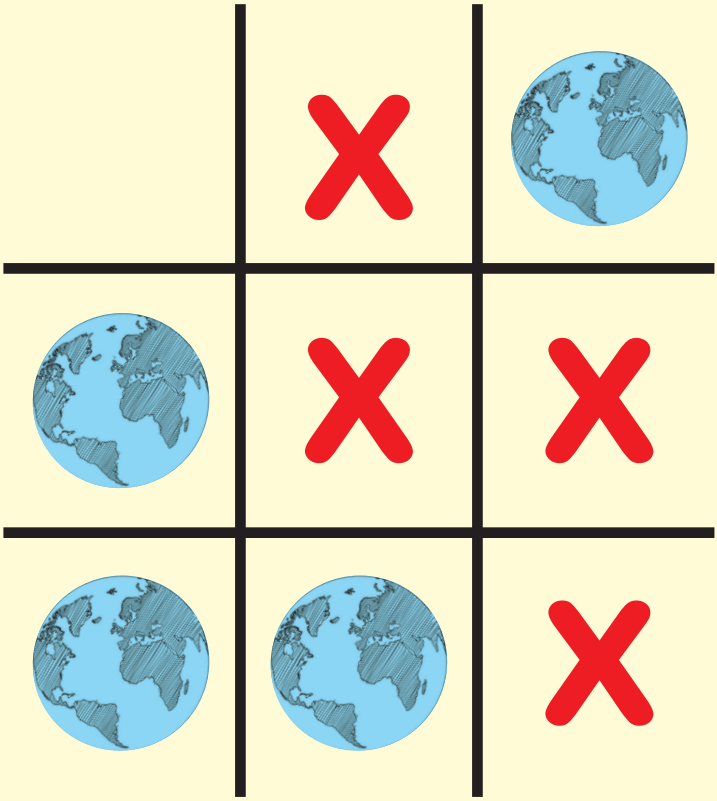
e-ISBN: 978-65-87719-34-4

Gabriela Soldano Garcez
Angela Limongi Alvarenga Alves

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO INTERNACIONAL: AVANÇOS E RETROCESSOS



Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

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

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Conselho Editorial (2023)
Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho (Presidente)

Prof. Dr. Fernando Rei
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira
Profª 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

Gabriela Soldano Garcez
Angela Limongi Alvarenga Alves

(Organizadores)

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO INTERNACIONAL: AVANÇOS E RETROCESSOS

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Santos
2023

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

Desafios e perspectivas do direito internacional [e-book] : avanços e retrocessos / Gabriela Soldano Garcez e Angela Limongi Alvarenga Alves (Organizadoras). -- Santos (SP) : Editora Universitária Leopoldianum, 2023.
170 p.

ISBN: 978-65-87719-34-4

1. Direito internacional. 2. Livros eletrônicos. I.Garcez, Gabriela Soldano. II. Alves, Angela Limongi Alvarenga. III. Título.

CDU: e-book

Revisão
Organizadores

Planejamento Gráfico / Diagramação / Capa
Elcio Prado

Sobre o e-Book
Formato: 160 x 230 mm • **Mancha:** 130 x 200 mm
Tipologia: Minion Pro (textos/títulos)

Este e-Book foi produzido em outubro de 2023.

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....07

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO E DESAFIOS
Alcides Rolim Júnior e José Ferreira Lima Júnior.....09

A NECESSIDADE DE ANÁLISE DA AGENDA 2030 SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Gabriela Soldano Garcez e Angela Limongi Alvarenga Alves.....23

AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS NO DIREITO INTERNACIONAL: A SECESSÃO COMO REFLEXO DO DIREITO À LIBERDADE DE AUTOGESTÃO, E O RISCO DA VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE TERRITORIAL DO ESTADO
Cícero Ernany Alves Quirino e Lílian Tatiana Bandeira Crispim.....39

A GUERRA NA UCRÂNIA: UM CONFLITO EM TRÊS DIMENSÕES
Felipe Nicolau Pimentel Alamino.....55

O "AMERICANISMO IDEOLÓGICO" DE BOLSONARO E O ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS
Guilherme Ferreira Figini e Maria Fernanda Valiante Lopes Ferraz.....69

AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL
José Octávio Távora Neto.....87

RUMOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A UNIÃO E RECONSTRUÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA
Lauriê Caroline Tenheri e Nelson Flávio Brito Bandeira.....99

ATIVIDADE EMPRESARIAL E A AGENDA 2030: UMA ABORDAGEM TRANSNACIONAL
Guilherme Gama Santos e Marcelo Luiz Coelho Cardoso.....115

PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS. PLANOS MUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS: O CASO DE CUBATÃO
Maria Érica Batista dos Santos.....129

O MITO DE SÍSIFO E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS DIREITOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE
Robinson Nicácio de Miranda.....145

O MEIO AMBIENTE NO CENÁRIO INTERNACIONAL: A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E OS NOVOS DESAFIOS AMBIENTAIS
Davillin Lima de Andrade e Silvio Matias Marques.....159

APRESENTAÇÃO

Sobre a temática

A sociedade globalizada e de risco permitiu um grande desenvolvimento do Direito Internacional (por exemplo, no que tange a integração, com motivos políticos, estratégicos, culturais e/ou econômicos, entre outros fatores que levaram à um período de grande cooperação e solidariedade, seguido de outro de desglobalização).

Assim, o Direito Internacional deixa de ser simplesmente um direito presente em relações multilaterais entre os Estados, para estar presente em todas as relações internacionais, principalmente aquelas envolvendo atores não estatais, incluindo, até mesmo, influência no direito interno (como regulamentação, incorporação de tratados internacionais, soluções pacíficas de conflitos, entre outros temas).

Enfim, os avanços são muitos. Entretanto, ainda há muito o que sistematizar, questionar e ampliar no que se refere ao Direito Internacional, principalmente em relação a novas temáticas, uma vez que, ao lado de tantos avanços, há também retrocessos (inerentes num processo de progresso linear de qualquer domínio).

É dentro dessa perspectiva que as professoras Gabriela Soldano e Angela Limongi apresentam esta obra, fruto de suas pesquisas científicas e de seus alunos na disciplina "Desafios e perspectivas do Direito Internacional", em sua primeira edição, no primeiro semestre do ano de 2023.

Sobre a obra

Trata-se de obra coletiva (produzida a partir de material discutido em sala de aula na disciplina eletiva "Desafios e Perspectivas do Direito Internacional", no primeiro semestre de 2023, no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Católica de Santos), com participação ativa de seus integrantes (mestrandos e doutorandos no programa mencionado, bem como professores convidados da área), que aborda temáticas que refletem preocupações atuais do Direito Internacional, como: política externa brasileira, autodeterminação dos povos, acordo de salvaguarda tecnológicas, Agenda 2030, políticas públicas cooperativas para o meio ambiente, direitos humanos, direito

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, a guerra na Ucrânia.

Portanto, este é um *ebook* multidisciplinar, com *download* gratuito, fortalecendo a sua difusão, que pretende contribuir com 11 capítulos, de abordagens inovadoras do Direito Internacional, publicado pela Editora Leopoldianum (cadastrada junto a Universidade Católica de Santos), que tem, em seu histórico, produtos acadêmicos e científicos de grande relevância nacional e internacional.

Dessa forma, trata-se de um produto da Editora em sua missão de contribuir para a construção dos estudos do Direito Internacional.

Os organizadores.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO E DESAFIOS

Alcides Rolim Júnior[1]
José Ferreira Lima Júnior[2]

INTRODUÇÃO

A Nova Ordem Mundial, na visão de Ricardo de Moura Faria e Mônica Liz Miranda, coincide com o avanço da globalização e da internacionalização da economia.

Fez surgir novos polos de poder em outros lugares do planeta, fomentando um mundo bipolarizado que deu lugar a um sistema multipolar, notadamente em relação à economia.

Segundo Cintra (2015), a partir de seus estudos sobre geopolítica para o IPEA, esses outros polos eram inicialmente o continente europeu, mais precisamente os membros da União Europeia e o Japão; contudo rapidamente a China também ascendeu como uma potência econômica mediante a consolidação de sua abertura econômica na década de 1990, estabelecendo-se como um grande investidor internacional entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o mesmo período em que se tornou membro oficial da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Para Gustavo Henrique Mendonça (2022), os organismos multilaterais e blocos econômicos (ONU, Otan, FMI, OMC, Banco Mundial, União Europeia etc.) desempenham um papel importante na nova estruturação geopolítica, uma vez que consistem na atuação em conjunto de diversos países, na viabilização e promoção de políticas de comum interesse entre essas nações, atuando por meio de diferentes frentes e áreas, como é o caso de medidas socioeconômicas e de desenvolvimento sustentável, que têm sido discutidas amplamente nas últimas décadas.

Na concepção de Amado Luiz Cervo (2008), a história da política externa brasileira esteve fortemente ligada ao seu modelo de desenvolvimento. Em se tratando de política externa, pode-se identificar que os grandes paradigmas organizam a inserção internacional do Brasil e estão interconectados ao modelo de desenvolvimento agrário, desenvolvimentista, neoliberal e logístico.

O Brasil, no início do século XXI, segundo Gabriel Sandino de Casrto (2019),

[1] Mestrando em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Professor na Faculdade São Francisco da Paraiba. Oficial de justiça no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.
[2] Mestrando em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Professor na Faculdade Sao Francisco da Paraiba.

passa a ter um papel de maior destaque no cenário internacional, participando ativamente de organismos internacionais. A política externa brasileira passa a ser conduzida no ambiente internacional com maior protagonismo, sem, contudo, deixar de levar em conta interesses domésticos, coincide com esse período a ascensão de outros países emergentes.

O governo do ex-presidente Jair Bolsonaro passa a ter uma política externa diferente, primando por uma relação bilateral com países que tinham visão ideológica parecida, o que faz com que o Brasil diminua sua atuação nas relações internacionais com vários países e blocos.

O Brasil e o mundo são diferentes daqueles do início do século XXI, o país perdeu parte do protagonismo internacional e a globalização trouxe com ela alguns problemas que eram desconhecidos, havendo várias situações que precisam ser enfrentadas pela política externa brasileira.

A partir de tal panorama de pesquisa, o tema que se pretende apresentar é: Política externa brasileira: evolução e desafios.

O objetivo geral da pesquisa é apresentar a evolução da política externa brasileira e os desafios a serem enfrentados, para tanto o trabalho trará os seguintes objetivos específicos: apresentar uma evolução do Direito Internacional; relacionar o desenvolvimento da política externa brasileira com o Direito Internacional e elencar desafios apresentados por diversos autores.

O estudo pretende responder a seguinte problemática: Como ocorreu a evolução da política externa brasileira e quais são os desafios que deverão ser enfrentados?

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa que visa ao aprofundamento do tema estudado analisando publicações relevantes na área jurídica; será uma pesquisa do tipo exploratória. As técnicas utilizadas consistirão em revisão bibliográfica sobre o assunto.

A pesquisa é dividida em dois capítulos, o primeiro aborda a evolução histórica do Direito Internacional e o papel no Brasil; o segundo capítulo terá como ponto central os desafios da Política externa brasileira.

1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO INTERNACIONAL E O PAPEL DO BRASIL

Hans Kelsen (1998, p.224) ao afirmar que o Direito Internacional é "um complexo de normas que regulam a conduta recíproca dos Estados - que são os sujeitos específicos do Direito internacional", idealizou a essência do que entendemos por Direito Internacional.

Esses conceitos, apesar de historicamente relevantes, não compreendem a

concepção moderna e atual, vez que o Direito Internacional não se limita a regular apenas o direito externo e exclusivamente as relações entre os Estados, que deixam de ser os únicos a possuírem personalidade internacional e passam a dividir espaço com as organizações intergovernamentais e com os indivíduos.

Mazzuoli (2019, p. 76) define o Direito Internacional Público moderno como:

> O conjunto de princípios e regras jurídicas (costumeira e convencionais) que disciplinam e regem a atuação e a conduta da sociedade internacional (formada pelos Estados, pelas organizações internacionais intergovernamentais e também pelos indivíduos), visando alcançar as metas comuns da humanidade e, em última análise, a paz, a segurança, e a estabilidade das relações internacionais.

Para chegar nesta definição, o Direito Internacional passou por diversas mudanças ao longo da história, à medida que as civilizações evoluíram, pois apesar de não ser tão antigo também não é uma criação recente.

É certo que na antiguidade não havia um Direito propriamente internacional entre nações estrangeiras, porque não existia lei comum entre tais nações, nem sequer igualdade jurídica entre elas. E foi a partir de intercâmbios políticos e econômicos ocorridos a partir de uma sociedade eminentemente feudal, na Idade Média, que posteriormente propiciou o intercâmbio entre as Cidades-Estados italianas, onde surgiram as primeiras manifestações de Direito Internacional. (MAZZUOLI, 2019, p.65).

O marco primordial do desenvolvimento desse direito deu-se no final do século XVI e início do século XVII, quando o Direito Internacional Público surge como ciência autônoma e sistematizada, a partir dos tratados de Westfália, concluídos em 24 de outubro de 1648, que colocaram fim à Guerra dos Trinta Anos, iniciada em 1618, motivada pelas ambições políticas dos príncipes europeus em nome de uma disputa religiosa entre católicos e protestantes (ACCIOLY, 2019, p.49).

A seguir identificamos o segundo grande marco idealizador do Direito Internacional, estabelecido a partir do Congresso de Viena em 1815, que marcou o final das guerras napoleônicas e estabeleceu um novo sistema multilateral de cooperação política e econômica na Europa, incorporando novos princípios de Direito Internacional como a proibição do tráfico negreiro e a liberdade absoluta de navegação dos rios internacionais da região (MAZZUOLI, 2019, p.69).

Flavia Piovesan (2006), destaca a Segunda Guerra Mundial como outro grande marco para o Direito Internacional, visto que os conflitos nela estabelecidos ensejaram maior força normativa para regular as relações fragilizadas entre os Estados, consequentemente dando origem aos organismos internacionais intergovernamentais especializados.

Desde então o direito Internacional trilha um desenvolvimento progressivo com especial foco em universalizar e humanizar o direito, com prerrogativas de proteção dos direitos humanos através da colaboração entre os Estados e de instituições intergovernamentais.

Não obstante sua evolução como direito, por estar em construção, nota-se como uma de suas principais carências a ausência de codificação de um sistema próprio de normas.

Para Hildebrando Accioly (2019), segundo a concepção moderna de Direito Internacional, são considerados sujeitos: os Estados, as organizações internacionais intergovernamentais e os indivíduos, apesar destes serem indiretamente alcançados pelas normas internacionais por meio dos Estados.

Os Estados são sujeitos clássicos de Direito Internacional considerados, os mais importantes, visto que atuam como verdadeiros operadores desse direito ao regular o termômetro das relações com os demais sujeitos citados, por meio das normas de direito internacional (MAZZUOLI, 2019, 609).

Com a criação da ONU em 1945, a partir da Carta das Nações Unidas, as nações estabeleceram claramente que a finalidade precípua deste instrumento normativo residia na proteção e preservação dos direitos fundamentais, sobretudo para as gerações futuras, frente os flagelos decorrentes das guerras, além de estabelecer obrigações quanto a manutenção e cumprimento dos acordos oriundos das mais diversas fontes de direito internacional, destinados a reprimir agressões ao estabelecimento da paz e segurança internacional.

Nesse contexto, o avanço do Brasil no cenário internacional é visível não só aos estudiosos, como também à comunidade internacional. Isso porque o engajamento brasileiro nas questões internacionais tem se revelado mais recorrente e relacionado a situações mais importantes para a política internacional.

O Brasil busca, com isso, uma cooperação com outros países, e nessa linha visa edificar uma imagem de protagonista internacional. Os processos de paz são oportunidades importantes para o Brasil efetivar a sua diplomacia amigável e pacifista, e se acredita que sua intervenção como terceiro mediador, além de beneficiar os interesses brasileiros, corrobora seus princípios constitucionais.

Será necessário, para tanto, entender de que forma o Brasil, por meio da mediação, terá sucesso em sua política externa.

É certo que Brasil teve importante atuação em casos de conflitos ocorridos entre países da América Latina, mas também se mostra atento e ativo aos conflitos bélicos que acontecem em Estados cuja atuação brasileira pode parecer, em um primeiro momento, mais improvável. Nesse contexto, Camila Vidal (2013) exemplifica a participação determinante do Brasil na mediação ocorrida em face da controvérsia sobre o enriquecimento de urânio, entre os EUA e o Irã.

Nos últimos anos, o Brasil passou a buscar uma atuação mais efetiva e recorrente no contexto internacional, por meio da participação na reforma das instituições internacionais e empregando mais esforços nas relações com a América do Sul.

A esse respeito, é possível verificar que o Estado brasileiro sempre demonstrou comprometimento com a ordem internacional. Como corolário disso, um dos escopos do Brasil tem sido o envolvimento de forma mais efetiva nos processos de resolução pacífica de controvérsias internacionais, já que goza de um status de país neutro e diplomático.

A política de cooperação do Brasil está em fase de aperfeiçoamento, de modo que o país busca aplicar para si modelos importantes no cenário mundial. Com efeito, procura conciliar a efetivação de seus próprios interesses com o alcance de ganhos para os países com os quais busca cooperar.

Assim, privilegia a cooperação em detrimento do conflito, identificando os interesses comuns que possam proporcionar ganhos mútuos.

A política externa do Brasil nas últimas décadas tem se mostrado inclinada ao objetivo de ocupar, no cenário internacional, um lugar favorecido política e estrategicamente. Tal destaque internacional se dá através de sua participação nos processos de paz, possibilitando que, além de intervir em favor de outros Estados, possa desenvolver seus próprios objetivos e ambições que exigem uma cooperação interestatal.

Visando participação ativa na solução pacífica das controvérsias internacionais, o Estado brasileiro estabeleceu princípios basilares, inseridos no artigo 4° da Constituição Federal, em conformidade com o disposto na Carta das Nações Unidas de 1945, uma vez que o país é membro da ONU e participante ativo de suas determinações. Ressalte-se que ao Brasil interessa conquistar um papel relevante no seio da organização internacional mais importante, seja de maneira individual ou conjuntamente com os demais Estados.

O Brasil trabalha individualmente na projeção de suas ideias e princípios. De forma conjunta, por sua vez, busca legitimar a criação de normas e organismos que tenham como escopo reger a relação entre os Estados de forma essencialmente cooperativa. É o papel de ator atuante que o Brasil busca, além de Estado respeitador das regras do Direito Internacional, o que tende, por óbvio, a aumentar a sua influência.

Nesse diapasão, para modificar o quadro de conflito, a promoção do diálogo é de manifesta utilidade no sentido de criar uma dinâmica mais próxima e recorrente entre os beligerantes por intermédio do mediador.

A política externa do Brasil sempre se posicionou no sentido de buscar soluções não violentas para os conflitos, uma vez que considera que agir de forma coercitiva, ainda que por meio indireto, irá infringir outros princípios constitucionalmente consagrados como, por exemplo, a prevalência dos direitos humanos e a cooperação

entre os Estados para o desenvolvimento.

Do ponto de vista internacional, a diplomacia brasileira revela um processo de continuidade, o qual reflete determinados padrões de conduta presentes ao longo da evolução histórica e política do Brasil. Entre esses padrões, pode-se assinalar a não-intervenção, a autodeterminação, o multilateralismo normativo, o estabelecimento de parcerias estratégicas, uma ação externa cooperativa, a cordialidade e busca da proximidade no trato com outros Estados, inserção no cenário internacional e a solução pacífica de controvérsias.

Na vanguarda do protagonismo internacional, o Brasil liderou a formação do IBAS, Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul, e dos BRICS; além de ter estado presente em regiões nas quais, até então, não se tinha atuado, a exemplo da América Central no período de deposição do então presidente hondurenho, ocorrido em 2009.

O Brasil, portanto, atua de acordo com o *soft power*, reforçando a construção de sua liderança em um primeiro momento no âmbito regional, ou seja, na América do Sul e, concomitante a isso, tornando-se um ator importante no plano internacional, favorecendo sempre a cooperação em detrimento do embate, agindo em perfeita consonância com os princípios dispostos na Constituição Federal.

2. DESAFIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política exterior brasileira enfrentou muitas transformações durante o processo evolutivo das relações internacionais que chegam até uma ativa diplomacia presidencial desempenhada nas primeiras gestões do governo Lula que participava efetivamente de temas da agenda internacional, tais como comércio exterior, mudanças climáticas, paz e cooperação internacional.

O Brasil foi uma das nações que mais se integraram ao mundo globalizado, muito devido ao momento político e econômico, de modo que ampliou sua já respeitada e tradicional diplomacia no cenário internacional, tanto nas relações regionais quanto nas mundiais, a política externa brasileira passou a ser vista como fonte de integração sul-americana e um novo ator de alianças de multilaterais como o G-20, BRICS, Ibas, entre outros.

O governo do presidente Jair Bolsonaro, contudo, trouxe um retrocesso da política externa brasileira, o país perde boa parte do protagonismo internacional, como menciona Alan Anelli Davi Silva, Giovanna Camily Rossato e Laura Rivaben em artigo publicado no OBEP (Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil).

> Ao fim do mandato presidencial de Jair Bolsonaro (2018-2022), o Brasil depara-se com cenários interno e externo envoltos

> em incertezas e fragmentações. Marcado por recordes de desmatamento e queimadas, catástrofes ambientais, cortes de gastos públicos com educação e cultura, uma pandemia mal gestada e não finda, altos índices de inflação na economia, o retorno do país ao Mapa da Fome e uma política externa em frangalhos, Bolsonaro deixa para seu sucessor uma série de desafios a serem enfrentados.

A política externa brasileira precisa enfrentar desafios que permeiam desde sempre as relações internacionais, bem como novos desafios que surgiram a partir das relações internacionais contemporâneas entre países, bem como reverter a repercussão internacional da condução do governo anterior.

Para os autores Alan Anelli Davi Silva, Giovanna Camily Rossato e Laura Rivaben, os desafios gerados pela condução da política externa do ex-presidente Bolsonaro são: "a questão ambiental, reaproximação com o continente europeu, restauração de vínculos com as nações africanas, restabelecimento de relações com os países latino-americanos e reavivamento dos blocos BRICS e Mercosul".

A questão ambiental é hoje uma das principais pautas no cenário geopolítico, um posicionamento claro e decisivo em defesa do meio-ambiente e de uma economia sustentável é considerado fundamental para inserção internacional. A política do governo Bolsonaro fez com que o Brasil perdesse o *status* de defensor da Amazônia para se tornar malvisto pela comunidade internacional, fato que inclusive ocasionou o fim do acesso ao Fundo Amazônia.

O agronegócio é responsável pela atividade econômica que mais tem relevância internacional não só por fatores econômicos mais também ambientais, tendo em vista que está relacionado à distribuição de terras, desmatamento e reservas indígenas.

> O principal desafio do próximo governo no assunto ambiental, portanto, será possibilitar um Brasil ao mesmo tempo produtivo internamente, agroexportador e sustentável. Poderia acrescentar-se à lista dos desafios a reconstrução do decoro internacional brasileiro na questão climática. Após as emblemáticas declarações do ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, na reunião do dia 22 de abril de 2020, e das queimadas no Pantanal e na Amazônia, a atenção do mundo se voltou para a região. (Alencastro; Waisbich, 2021)

Sendo assim o grande desafio é equilibrar o desenvolvimento econômico propiciado pelo agronegócio, sem deixar de lado a sustentabilidade e preocupação ambiental, além de buscar diálogo com os demais países que compõe a Amazônia.

Outro desafio seria a necessidade de reaproximação com a Europa com o continente africano, durante o governo Bolsonaro houve um afastamento nas relações com países europeus; sendo, pois, mister uma reaproximação buscando negociação e

construção de uma relação mais equilibrada para firmar acordos e parcerias. Já com a África é necessário se criar uma relação que não seja pautada apenas nas questões culturais, mas ainda enxergar o continente como um potencial parceiro também nas relações comerciais.

É preciso reconstruir as relações multilaterais, tais como o Mercosul e os BRICS. "Um reforço das intenções diplomáticas na América Latina, por meio de acordos, consolidaria maior confiança entre as nações, já que mesmo sob governos distintos, a parceria seja garantida." (Alan Anelli Davi Silva, Giovanna Camily Rossato e Laura Rivaben). O Brasil é um líder regional e consolidar essa característica é importante para sua relevância como ator internacional, servindo como voz ativa dos interesses latino-americanos.

Os BRICS, bloco formado por Brasil, Rússia, China e África do Sul, é hoje um dos blocos mais importantes no cenário internacional, trata-se de países com maior taxa de crescimento e juntos detém cerca de 21% do PIB mundial e tendo cerca de 41% da população mundial, possuindo, portando o maior poder de consumo do mundo (Alan Anelli Davi Silva, Giovanna Camily Rossato e Laura Rivaben).

A participação do Brasil nesse grupo ampliaria sua voz como ator global, o maior parceiro comercial do país é a China, que busca ampliar sua influência trazendo mais países para compor o BRICs.

> O Brasil nessa futura ampliação dos BRICS teria grandes chances de obter ganhos geopolíticos. Na agenda internacional da próxima gestão é essencial que a participação brasileira nos grandes fóruns internacionais aumente, bem como é necessário um melhor aproveitamento das ambições chinesas no Brasil, de modo a manobrar dentro delas a garantia dos interesses brasileiros sem contudo subordinar-se à China. Isso deve ocorrer através da "política de cautela" que o Brasil sempre empreendeu, principalmente na diplomacia lulista, contando com uma equipe diplomática competente para manter-se a nação parceira de países antagônicos, como China e Estados Unidos.

O Brasil deve buscar resgatar sua tradição diplomática equilibrando novos interesses e objetivos antigos, deve-se buscar o crescimento econômico sem esquecer o desenvolvimento econômico, enfrentando os desafios de forma democrática e tendo como meta a reinserção do país no cenário internacional.

O mundo contemporâneo com a globalização dos mercados, as crises financeiras novos atores globais que adquiriram papéis de maior relevância, crises humanitárias e ameaças à paz mundial mudam a configuração na ordem internacional, fez surgir dificuldades das instituições em resolver questões globais e seus impactos para o Brasil. (Rafael Tiago Juk Benke) A partir de tal constatação, podem-se elencar outros desafios a serem enfrentados pela Política externa brasileira, rol apresentado no livro Desafios

da política externa brasileira, que traz um compilado de vários artigos

Criação de uma nova doutrina de política externa brasileira que unificaria a atuação diplomática no cenário internacional, nos últimos governos, sobretudo, após a redemocratização utilizar.am metodologias diferentes no que concerne à atuação do Brasil como ator internacional. Para Matias Spektor é essencial criar essa nova doutrina:

> Esse é o contexto no qual se impõe a necessidade de modernizar a doutrina brasileira de política externa. Tal esforço é essencial porque a estratégia internacional dos últimos anos, com seus êxitos e fracassos, encontra-se esgotada. A atuação do Brasil no exterior demanda oxigenação profunda e urgente, pois as condições domésticas e internacionais que moldam nosso comportamento se transformaram.

O autor ainda recomenda que tal processo de criação tenha início imediatamente com promoção de estudos e debates na sociedade para que a política externa brasileira reflita os interesses mundiais, mas que seja benéfica para o país.

Segundo Carlos Goés, há a necessidade de uma política externa que vise à atração de investimentos estrangeiros, para o autor a política externa brasileira atuaria de duas formas:

> pela aceleração de tratados de livre comércio multilaterais e bilaterais;
>
> pela adesão aos marcos regulatórios de diversos regimes internacionais que ajudam a convergir expectativas ao assegurarem direitos de propriedade, transparência empresa- rial e *compliance*, flexibilidade laboral e tratamento justo e equânime aos investidores estrangeiros.

Ainda segundo o autor: "Investimentos são parte essencial do desenvolvimento econômico", pois se uma sociedade consumir menos e poupar mais pode aumentar o capital humano, logo crescendo a produtividade.

Outro desafio a ser enfrentado, de acordo com Diego Bonomo, é o isolamento do Brasil em relação aos principais fluxos de comércio exterior, ao que ele credita ao custo-Brasil e a falta de uma estratégia de diplomacia comercial.

Marcos Tourinho acredita que a corrupção afeta as relações internacionais, por esse motivo deve ser dada ênfase a uma diplomacia anticorrupção: "A diplomacia brasileira deveria dar nova ênfase e visibilidade à política externa anticorrupção, pois se trata de um investimento com retorno certeiro sobre o fortalecimento das instituições brasileira."

O desafio apresentado por Érico Esteves Duarte está relacionado a segurança e defesa, pois "a atuação brasileira na segurança de áreas de fronteira é disfuncional e insuficiente" e outro problema seria o controle de linhas marítimas, é necessário reconhecer a precariedade para buscar soluções que tenham efetividade, principalmente, no combate ao narcotráfico.

Umberto Mignozzetti entende que um dos grandes desafios da política está relacionada a saúde global, inclusive, em tempos recentes, passamos por uma Pandemia que fez com que interesses nacionais se contrapusessem em algumas situações com interesses mundiais, como no caso da "corrida pela vacina", para o autor uma melhor capacitação dos profissionais de saúde seria necessária uma troca constante de informações e dados na busca por procedimentos mais padronizados na comunidade internacional.

Para Oliver Stuenkel, é um constante desafio a busca pela promoção da democracia e dos direitos humanos, tendo o Brasil um papel muito importante, sobretudo, no âmbito sul-americano. O autor faz em seu texto algumas recomendações:

> É possível formular uma série de medidas que o Brasil pode tomar para assumir uma postura mais assertiva de promoção da democracia e dos direitos humanos. Em termos de organismos multilaterais, o Brasil poderia, por exemplo, participar mais ativamente dentro da ONU, no sentido de melhorar a atuação do Conselho de Direitos Humanos e torná-lo mais eficaz. Além disso, deveria expandir sua contribuição financeira (ou pelo menos honrar as dívidas atuais) à OEA e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (ambos financiados hoje em dia principalmente pelos Estados Unidos). Para isso, faz-se necessária uma maior integração, a nível institucional, da política externa, que deve ter uma agenda específica através de um plano de ação conjunto entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério das Relações Exteriores.

Encerrando o livro, Matias Spektor apresenta o desafio de fazer uma análise estratégica para as relações internacionais do Brasil: "Um dos maiores desafios de qualquer política exterior é antecipar tendências e problemas emergentes no sistema internacional, e calcular o risco embutido em cada uma das opções disponíveis para o país".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regionalização do mundo, em decorrência dos aspectos econômicos que caracterizam a Nova Ordem Mundial, dividiu os países em desenvolvidos e subdesenvolvidos. Outra nomenclatura adotada com o mesmo significado é a do

norte global e do sul global, que não necessariamente correspondem ao grupo de países pertencentes a cada hemisfério.

Países do norte global são os países ricos e desenvolvidos, o que inclui nações meridionais como a Austrália, enquanto os países do sul global são aqueles subdesenvolvidos.

O período que compreende as décadas de 1980 e 1990 foi marcado pela profunda reforma político-econômica no Brasil. Em primeiro lugar, ocorreu a redemocratização da política interna, com o retorno o sistema democrático de direito e as eleições presidenciais, consolidando ainda o restabelecimento do pluripartidarismo.

No campo econômico é que estão as medidas que foram essenciais para a integração definitiva do Brasil com a Nova Ordem Mundial, mediante o rearranjo estrutural da economia para maior viabilização do capital financeiro e comercial estrangeiro no território nacional, atendendo a interesses tanto nacionais quanto externos.

O Brasil foi de um país agrícola com quase nenhuma projeção internacional no início do século XX a um ator de relevância no cenário internacional, pode-se afirmar houve na política internacional brasileira uma grande evolução que levou o Estado brasileiro na direção de outros países emergentes que conseguiram projeção mundial.

Nos últimos anos, a partir da primeira década do século XXI, o Brasil cresceu em importância e alcançou protagonismo internacional, diversificando o leque de países amigos e até mediando o diálogo entre nações. Os nossos diplomatas ganharam destaque em um cenário mundial dinâmico, em constante transformação, exigindo da diplomacia brasileira um aperfeiçoamento institucional, sobretudo no tocante às políticas de defesa dos interesses nacionais, da soberania e das políticas de proteção do meio ambiente.

Durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, o Brasil mudou sua forma de fazer política externa e relegou o país a quase um isolamento em relação a relações multilaterais e efetividade em debates mundiais sobre assuntos relevantes como por exemplo Clima e Meio-ambiente.

São muitos os desafios a serem enfrentados alguns relacionados ao antigo governo, outros a própria mudança de paradigmas mundiais sobre relações internacionais, foram apresentados alguns desses desafios e algumas soluções apresentadas por autores diversos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando**. Manual de direito internacional público**. 24. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **DECRETO. N° 350, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai, República Oriental do Uruguai. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso em: 12 jun .2023.

CASTRO, Gabriel Sandino de. **Teoria, discurso e prática da política externa do governo Bolsonaro: breves considerações**. Boletim de Conjuntura Política e Econômica, IEEI. p. 5-16. 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional do Brasil: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CINTRA, Marcos A. M.; SILVA Filho, Edison B.; PINTO, Eduardo C. **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Brasília, IPEA. p. 425-490, 2015.

FARIA, Ricardo de Moura; MIRANDA, Mônica Liz**. Da Guerra Fria à Nova Ordem Mundial**. 2. ed., São Paulo: Contexto, 2003.

HIRST, Monica; LIMA, Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios.** Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/a-politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/> Acesso em 14 jun. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito** / Hans Kelsen. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação** / Celso Lafer. – Brasília : FUNAG, 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MENDONÇA, Gustavo Henrique. "**Blocos econômicos**"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/acordos-economicos.htm>. Acesso em 12 jun. 2023.

NAÇÕES UNIDAS**. Carta da Organização das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Os desafios da política externa brasileira em um mundo em transição/ Organizadores Perpétua Almeida, Luciana Acioly, André Bojikian Calixtre – Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução as relações internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 140.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SPEKTOR, Matias. **10 Desafios da Política Externa Brasileira.** Disponível em: <https://cebri.org/br/doc/137/10-desafios-da-politica-externa-brasileira>.

VIDAL, Camila F. **O protagonismo brasileiro diante da Declaração de Teerã**. Revista Conjuntura Austral, vol, 4, n, 18, jun-jul, 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/37341>. Acesso em: 12 jun. 2023.

A NECESSIDADE DE ANÁLISE DA AGENDA 2030 SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Gabriela Soldano Garcez[1]
Angela Limongi Alvarenga Alves[2]

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o "desenvolvimento" passou a ser visto com uma noção holística, englobando dimensões econômicas, sociais, culturais, políticas e ambientais. E, mais recentemente, o conceito de desenvolvimento ganhou destaque em fóruns internacionais, principalmente como elemento central dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e de suas metas relacionadas, contidos na agenda global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), formulada até o ano de 2030.

Dessa forma, meio ambiente e desenvolvimento sustentável encontram-se interrelacionados. Isto porque pensar o meio ambiente importa em conectá-lo a múltiplos contextos, ínsitos na ideia de sustentabilidade, a começar pela própria compreensão de meio ambiente, como: meio ambiente natural, contemplando todos os recursos ambientais, como, por exemplo, flora, fauna, atmosfera, água, solo; meio ambiente artificial, donde parte a criação humana, como as bibliotecas, instalações científicas etc.; meio ambiente cultural, que envolve bens de valor material e imaterial, como bens de valor artístico, paisagístico, histórico, turístico, cultural etc. e meio ambiente laboral, que diz respeito ao ambiente de trabalho e de segurança do trabalho do ser humano (TRENNEPOHL, 2022), todas elas relacionadas aos direitos humanos, uma vez que compreendido como extensão ao direito à vida, desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio e Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Rio-92 até o pronunciamento da ONU sobre o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito humano, através da Resolução A/76/300 (ONU, 2022).

Nesse sentido, o desenvolvimento é uma característica de abordagens baseadas

[1] Professora permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Santos. Pós-doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha, e, Universidade de Coimbra/Portugal. Advogada.

[2] Professora permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. Livre-Docente, Doutora e Pós-doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP-Brasil). *Visiting Research* na Universidade de Durham (Reino Unido).

em direitos humanos (inclusive na dimensão da sustentabilidade). Tome-se como exemplo de representação desta importante ideia o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, das décadas de 1960 e 1980, respectivamente. Outros tratados de direitos humanos mais recentes fornecem orientações ainda mais explícitas, como é o caso da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre o Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) (KARIMOVA, 2016).

Assim, a dimensão geral dos direitos humanos para a obtenção do desenvolvimento sustentável já foi articulada com bastante destaque (tanto na teoria, quanto na política) (BLAU; ESPARZA, 2016). Isso explica a visibilidade dos direitos humanos e suas noções relacionadas, contidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, que busca sociedades "baseadas no respeito pelos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento)".

Nessa linha de raciocínio, o presente artigo visa analisar, através de uma metodologia crítico-dedutiva (feita por meio de referencial bibliográfico a respeito da temática), a relação intrínseca entre os conceitos de meio ambiente, direitos humanos, direito ao desenvolvimento e sustentabilidade, principalmente no que se refere a proteção da vida com qualidade para as presentes e futuras gerações, a fim de explorar de que forma as normas, padrões e ferramentas de direitos humanos podem orientar esforços efetivos de implementação e monitoramento dos ODS.

Assim, as ferramentas e mecanismos de direitos humanos podem desempenhar um papel estratégico ao incentivar atores estatais e não estatais (numa verdadeira arquitetura de governança e cooperação nacional e internacional) a fortalecer e impulsionar os esforços de implementação dos ODS, com vistas à redução das desigualdades, sob as lentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos e da sustentabilidade.

1. A DINÂMICA ENTRE OS TERMOS E CONCEITOS DE DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO

Em 1992, a Declaração do Rio de Janeiro (Rio-92) traz, no Princípio 3, a necessidade de que o direito ao desenvolvimento deva "ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras" (ONU, 1992, on-line).

Percebe-se, portanto, que a relação entre direitos humanos e desenvolvimento tem sido debatida há muito tempo (DARROW, 2014), apesar de ainda persistirem diferenças de opinião sobre se os direitos humanos são um componente integral, um pré-requisito ou o resultado final do desenvolvimento (LETTINGA, 2015). Entretanto,

fica clara a ideia de que os direitos humanos são um dos elementos essenciais nos esforços para a obtenção do desenvolvimento (FEDDERKE; KLITGAARD, 2013).

Por conta disso, inclusive, houve o avanço da ratificação de tratados sobre a matéria por meio da Organização das Nações Unidas (ONU), com a intenção de universalizar a proteção (como, por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, a Convenção sobre os Direitos da Criança, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos Direitos Humanos e a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial) (LETTINGA, 2015).

Assim, uma abordagem baseada em direitos humanos passou a ser cada vez mais vista como tendo potencial para trazer mudanças positivas. Nesse sentido, em 2008, o então Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos afirma que "a legislação quadro internacional dos direitos humanos, ao qual todos os Estados subscreveram, deve ser vista como parte da solução e do compromisso de base para o desenvolvimento" (UN OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2008).

Com o tempo, de fato, surgiu uma prática bastante difundida de direitos humanos e desenvolvimento, envolvendo Estados, Organizações Internacionais e atores não estatais na sua obtenção (ou seja, sujeitos e atores de Direito Internacional, numa perspectiva de participação ampliada, formalizada por meio da governança) (NELSON, 2007).

Por outro lado, os esforços empreendidos para o alcance global do desenvolvimento (inclusivo e sustentável) falham ou não alcançam resultados máximos, devido à falta de atenção à desigualdade (entre e dentro dos países), discriminação, exclusão social e marginalização. E, por esta razão, estes aspectos estão no centro das lutas pelos direitos humanos (GREADY; VANDENHOLE, 2014).

Do ponto de vista dos direitos humanos, a inclusão da desigualdade como uma questão prioritária de "desenvolvimento" (principalmente diante das intervenções com um foco estreito no crescimento econômico agregado, que exacerbaram desigualdades de todos os tipos) é muito bem-vinda e há muito tempo esperada (LEVINE, 2015, on-line).

A estrutura disposta pelos direitos humanos de forma integral deixa claro que uma abordagem com referência ao desenvolvimento que coloque suas atenções apenas no combate à pobreza absoluta e às necessidades básicas está longe de ser suficiente. Combater as desigualdades (de oportunidades e resultados) e a discriminação sistêmica (direta e indireta) que também alimentam outras disparidades é crucial para que o desenvolvimento sustentável sirva à plena realização dos direitos humanos para todos, como a Agenda 2030 explicitamente se propõe a fazer.

Isso porque, enquanto a comunidade internacional e diversos países (de forma

individual) foram capazes de declarar internacionalmente sucesso no cumprimento de muitos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), contidos na Agenda conhecida como Agenda 21, diversas desigualdades socioeconômicas permaneceram entre e dentro dos países (ONU, 2015). Ou seja, enquanto muitos exaltavam o progresso agregado dos direitos humanos, na verdade estavam mascarando ou negligenciando as desigualdades econômicas e sociais.

A desigualdade de renda e riqueza cresceu na maioria das regiões durante o período dos ODM, com a desigualdade global de riqueza atingindo níveis sem precedentes na história recente (OXFAM, 2017). Por conta desta realidade, os ODS, da Agenda 2030, da ONU, incluíram uma meta autônoma de redução da desigualdade, juntamente com uma promessa abrangente de "Não deixar ninguém para trás" (que, posteriormente, tornou-se o grande lema e bandeira da Agenda mencionada) (ONU, 2015), numa tentativa de integrar a preocupação com a desigualdade (HIGH-LEVEL PANEL OF EMINENT PERSONS ON THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA, 2013), conforme proposição feita, pela primeira vez, pelo "High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda".

Ou seja, o lema da Agenda 2030 deveria significar evitar que alguns cheguem muito à frente às custas de outros, com o entendimento como um compromisso de combater a desigualdade de forma integral e não apenas a pobreza em si.

Este fato representa uma oportunidade para o movimento de direitos humanos, principalmente por conta do ODS de nº. 10 ("Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles"), que é um dos elementos mais marcantes e inovadores da Agenda quando comparado aos ODM, pois, neste ODS, os sujeitos e atores não estatais se comprometem a combater a desigualdade dentro e entre os países, inclusive com a imposição de metas associadas sobre desigualdade de renda, empoderamento social e político, discriminação, políticas fiscais e salariais mais justas, migração, regulamentação financeira e governança mais democrática da economia global, entre outros fatores de suma importância.

Assim, o ODS10 tem potencial para melhorar a realização dos direitos essenciais à pessoa humana (a fim de fornecer dignidade de vida), mas uma implementação robusta, abrangente e sustentável somente será possível se guiada por padrões de direitos humanos, vinculada a uma vontade pública e política por parte de todos (inclusive com responsabilização pelos compromissos assumidos), numa verdadeira arquitetura de governança e cooperação internacional.

Do ponto de vista dos direitos humanos, é animador ver a promessa de evitar a exclusão, a marginalização e a negligência dos mais desfavorecidos no centro da Agenda 2030.

Portanto, a mera inclusão do ODS10 representa um importante divisor de águas na mudança do paradigma de desenvolvimento em uma direção mais favorável aos direitos humanos, vez que esse compromisso tem aplicabilidade universal, exigindo

ações e soluções globais.

Dessa forma, "Não deixar ninguém para trás", lema da Agenda 2030 da ONU deve ser mais do que um simples floreio retórico, lidando com política de desenvolvimento sustentável que enfrenta desigualdade de todos os tipos (inclusive em termos horizontais - entre grupos com uma identidade compartilhada, em linhas como gênero, raça, etnia e idade, ou ainda, em termos verticais - de renda e riqueza entre indivíduos e famílias) (STEWART, 2016), que são a preocupação central dos direitos humanos, além de disparidades sociais e outras privações de direitos humanos (OHCHR, 2015). Isso porque diversas avaliações do desempenho global e nacional para alcançar os ODS (como os Relatórios Anuais de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD) e os relatórios anuais da Situação Mundial da Infância do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF) substanciaram claramente a importância de enfrentar a desigualdade em todas as suas vertentes: a) com base no sexo (CORNWALL, 2015); b) na idade (neste caso, existem fortes evidências do impacto das desigualdades estruturais no desenvolvimento das crianças em determinados países, com base no acesso à saúde, educação, circunstâncias domésticas e contexto social sob os efeitos da desigualdade estrutural estabelecidas desde o início da vida, reforçando a ideia de que a abertura de oportunidades para todos exerce papel crucial no desenvolvimento, o que significa, em contrapartida, que quando isso não existe há amplificação das desigualdades) (DORNAN; WOODHEAD, 2015), c) na etnia (UNICEF, 2015), d) na deficiência (LORD; RAJA; BLACK, 2012), e) na pobreza, f), na orientação sexual, ou, g) na geografia (IBHAWOH, 2014), e, dessa forma, perseguir o desenvolvimento inclusivo para todos (LANGFORD; SUMMER, 2013).

Isso porque os ODS tem como finalidade a criação de um novo padrão de desenvolvimento, que procura conciliar proteção ambiental com justiça social e eficiência econômica, com base na educação global (através do incentivo à participação de cada cidadão, governos e sociedade civil, permitindo, portanto, a ampla participação por meio de instrumentos dispostos pela governança global, como: novas parcerias mundiais, criação de Regimes Internacionais, instrumentos legais facilitados e facilitadores, paradiplomacia, entre outros).

Portanto, nada mais certo que o ODS10 visar reduzir a desigualdade econômica ao lado de outras disparidades, tendo em vista que a desigualdade produz efeitos prejudiciais à obtenção de direitos humanos básicos (OHCHR, 2015), o que contribui para a perpetuação da pobreza e da exclusão social, criando grandes assimetrias no acesso à saúde, educação, moradia e outros serviços essenciais para a fruição dos direitos econômicos e sociais.

Por isso, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi desenvolvida (ONU, 2015), visando inovar e ampliar a participação dos diversos setores da sociedade na construção do desenvolvimento, renovando compromissos para a sustentabilidade

em prol dos novos ODS (PNUD, s/d), a fim de transformar o mundo por meio de políticas de responsabilidade entre os mais diferentes setores, viabilizadas através de participação multinível, tendo em mente a atual Sociedade globalizada e do Risco (de acordo com expressão criada por Ulrich Beck para definir uma sociedade tecnológica que cria riscos inerentes à vida humana e à obtenção de direitos básicos) (BECK, 2011), que coloca como áreas prioritárias: erradicação da pobreza, proteção ao planeta, garantia de uma vida prospera para todos, paz universal e a mobilização de parcerias para o alcance das propostas (PNUD, s/d).

2. O SIGNIFICADO DO DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DE DIREITOS HUMANOS, DANDO COMO RESULTADO OS ODS

Três características centrais das ideias e normas de direitos humanos são cruciais para definir a noção de "desenvolvimento inclusivo" do ponto de vista dos direitos humanos.

Em primeiro lugar, o direito internacional dos direitos humanos estabeleceu que os direitos humanos são universais e inalienáveis (aplicáveis a todas as pessoas, em todos os lugares). Ao mesmo tempo, os padrões internacionais de direitos humanos também reconhecem que o contexto importa, mesmo porque a capacidade dos Estados de implementar suas obrigações de tratados de direitos humanos varia substancialmente (STUART; WOODROFFE, 2016).

Entretanto, a ideia de universalidade acompanha o conceito de transindividualidade e de concessão de direitos sem distinção ou discriminação, o que implica dizer que a noção de direitos humanos deve respeitar as particularidades dos indivíduos e grupos, mas também estabelecer parâmetros de proteção universal e integral, uma vez que deve existir um rol universalmente mínimo de direitos (exemplos: proibição da tortura; proibição da escravidão; proibição de genocídio; etc.), que garantam a dignidade da pessoa humana (inclusive perante o Estado), e, principalmente, para aqueles países signatários da Carta das Nações Unidas.

Este rol pode ser identificado no sistema global de proteção de direitos humanos pela Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante que práticas internas culturais não justificam a violação dos direitos humanos, vez que a dignidade da pessoa humana é um conceito que não pode ser violado, pois é o fundamento da existência da humanidade, sendo considerada então um valor supremo, suprajurídico (que deve ser positivado como ponto central de construção de todo ordenamento jurídico) e também ordenativo (trazendo um mínimo de condições de vida com qualidade, que servirão de fundamento de todas as sociedades na busca para efetivar os direitos humanos na proteção dos sujeitos) (LANGFORD; SUMMER, 2013).

Dessa forma, a dignidade torna-se um princípio onipresente, que deve ser levado em consideração em todas as discussões jurídicas. Por isso, em alguns momentos o Estado ajuda a protegê-la, e, em outros, é protegida apesar do Estado (vez que a dignidade não permite a retirada do fundamento de "pessoa humana" a todos os seres humanos, numa tentativa de justificar a violação dos direitos humanos).

Ou seja, a concretude da dignidade depende da efetivação e proteção dos direitos humanos em todos os vieses (ou dimensões – divisão realizada apenas para fins didáticos do ponto de vista de obtenção histórica, uma vez que os direitos humanos funcionam num sistema cumulativo, portanto, as dimensões de liberdade, igualdade e fraternidade (além das mais recentes, somam-se entre si), do ponto de vista de liberdade (para fins de proteção da autonomia humana e das escolhas livres) e da igualdade (num equilíbrio entre indivíduos diferentes, no intuito de evitar violação entre particulares ou do Estado para com o particular – numa clara referência da efetividade nos âmbitos horizontal e vertical dos direitos humanos) (LAZARI; OLIVEIRA, 2017) tem-se:

> [...] por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012).

Em segundo lugar, os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes. Isso significa que todos os direitos humanos são igualmente importantes e que, muitas vezes, a realização de um direito (por exemplo, o direito a um ambiente adequado) depende ou é reforçada pela realização de outro direito (por exemplo, o direito à liberdade de expressão com a finalidade de criar espaço de debate para articular os problemas relacionados à poluição) (BANTEKAS; OETTE, 2013).

Estendendo isso à noção de desenvolvimento, através daquela abordagem baseada nos direitos humanos, significa dizer que o desenvolvimento deve ser visto como um fenômeno multifacetado (CAREY; GIBNEY; POE, 2010).

Isso já foi enfatizado na Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 (UN GENERAL ASSEMBLY, 1986), que descreveu o direito ao desenvolvimento como "um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político".

Ademais, as preocupações com relação à proteção ambiental foram adicionadas em inúmeros outros tratados de Direito Internacional, como é o caso, por exemplo, da

Declaração de Estocolmo (1972) (UN GENERAL ASSEMBLY, 1972), da Declaração do Rio de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UN GENERAL ASSEMBLY, 2017), entre outros importantes documentos internacionais.

Em terceira fundamentação, os direitos humanos são substantivos objetivos em si mesmos, mas também prescrevem um certo processo para atingir esses objetivos. Este processo deve, entre outros, ser inclusivo e participativo, ou seja, de toda forma não discriminatório, além de proporcionar responsabilização (DARROW, 2014).

Assim, esses elementos devem ser considerados como essenciais a todas as perspectivas de direitos humanos que venham a se realizar sobre o desenvolvimento, além do embasamento na estrutura normativa de direitos humanos no plano internacional (com a ratificação de tratados de direitos humanos do sistema de proteção global da ONU) ou nacional (com a inserção de seus conteúdos nas Constituições Federais de cada Estado).

Nesse sentido, a Agenda 2030 é conceitualmente baseada nos direitos humanos. Isso aparece fortemente no Preâmbulo, que articula diretamente que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas (...) com direitos de todos" (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015), que definitivamente se traduz em aplicabilidade universal.

Dessa forma, com a necessidade de substituição da Agenda 21 por um novo documento internacional de mesmo caráter, foram concluídos os 17 ODS (além de 169 metas), trazidos pela Agenda 2030, da ONU, que se propõe a fornecer programas, ações e diretrizes com vistas ao desenvolvimento sustentável, com temas também focados em aspectos sociais, econômicos e ambientais (numa visualização intrínseca de conexão dos mesmos), como: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; e, parcerias e meios de implementação (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015).

A nova Agenda tem a proposta principal de finalizar os trabalhos já iniciados, refletindo sobre os novos desafios para o desenvolvimento sustentável, tendo em mente a globalização e a já mencionada Sociedade do Risco, com o propósito final de alcançar a dignidade nos próximos anos. E, com isso, as áreas prioritárias dos ODS passam a ser: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria, tendo suas ações e projetos orientados sempre por um imperativo ético de alcance universal (para todos os segmentos da sociedade) em cada ODS (PNUD, s/d, on-line).

Os ODS funcionam como um meio de orientação das ações e da cooperação internacional e nacional pela próxima década, ou seja, um documento apto a definir e a implementar novas políticas públicas, voltadas para um planejamento participativo

que contribua para definir as prioridades do desenvolvimento sustentável a ser alcançado diante da nova realidade planetária, através de diretrizes para a cooperação em caráter multinível (dependentes de participação ampliada entre todos os atores sociais) e:

> Espera-se a contribuição e todos os grupos interessados: governos, sociedade civil, setor privado, entre outros, para o alcance da Agenda. Uma parceria global fortalecida em âmbito mundial é necessária para apoiar esforços nacionais, conforme reconhecida na Agenda 2030 (PNUD, s/d, on-line).

Assim, os ODS se aplicam a todos os Estados, o que é um reconhecimento inovador do fato de que os direitos humanos e os desafios do desenvolvimento existem e exigem ação em todas as partes do mundo, já que:

> A busca pelo desenvolvimento sustentável envolve questões complexas e exige soluções integradas dos múltiplos atores e instituições em conflito. As informações nesse campo apresentam facetas de difícil controle, por ser multi, inter e transdisciplinar e sua geração requer um esforço integrado envolvendo elementos das Ciências Naturais, da Economia, da Demografia, da Sociologia, da Filosofia, da Física, da Química, da Contabilidade, dentre outras, sendo a superposição de temas dessas áreas, a característica principal da transversalidade (BARROS, 2007, p. 466).

Por outro lado, a Agenda 2030 também incorpora uma visão substancial mais abrangente de desenvolvimento, composta pelas dimensões econômica, social e ambiental que, em última análise, precisam ser integradas (OLDEKOP, 2016).

A Agenda 2030 apresenta-se, neste sentido, como um "plano de ação para as pessoas, planeta e prosperidade" que "também busca fortalecer a paz universal em maior liberdade" (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015).

Dessa forma, com base nas experiências com os ODM, os ODS reconhecem claramente a importância de realizar o desenvolvimento inclusivo. É, pois, por uma boa razão que o *slogan* "não deixar ninguém para trás" é cada vez mais utilizado em relação aos ODS e traduzido numa prioridade para alcançar "os mais atrasados primeiro" (WAAGE, 2010).

Tome-se, como exemplo, o ODS 10, que se concentra na redução da desigualdade dentro e entre países. De acordo com a meta 10.2, isso deve levar, até 2030, à "inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião ou condição econômica ou outra". Já a meta 10.3 exige que os Estados não apenas garantam oportunidades iguais, mas, curiosamente, também deem um passo adiante e "reduzam as desigualdades de resultado" (UN GENERAL

ASSEMBLY, 2015).

Ou seja, a consequente necessidade de abordar tanto as manifestações quanto as causas estruturais da desigualdade (conforme já apreendido com as falhas dos ODMs) resultou em ênfase mais tangível no combate à discriminação e à violência nos ODS do que o que havia antes, especialmente no que diz respeito às mulheres e crianças (WAAGE, 2010).

Além disso, maior atenção emergiu para aspectos de governança e para elementos incluídos intrinsecamente neste processo, como participação e responsabilização, que, claramente, se estende, entre outros, ao monitoramento baseado em evidências do desempenho na realização dos ODS e no acesso à justiça (SACHS, 2012) (incluído no ODS 16, que se refere à "paz, justiça e instituições eficazes", proclamando "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis") (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015).

No entanto, atualmente, os mecanismos de monitoramento e responsabilização da Agenda 2030 são, em certa medida, considerados fracos, pois compõem um sistema de *soft law*, voluntários e nacionais, portanto (LAZARI; OLIVEIRA, 2017).

Além disso, o processo de monitoramento dos ODS carece de uma "perspectiva histórica sobre a responsabilidade de atores não estatais poderosos em causar os problemas que os ODS estão tentando resolver em primeiro lugar" (ESQUIVEL, 2016).

Definitivamente, ainda é necessário muito trabalho no processo de monitoramento, inclusive no desenvolvimento de indicadores e depois na coleta de dados para avaliar o sucesso e o fracasso na realização dos ODS.

3. DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO, DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE

Apesar do impressionante desenvolvimento progressivo do Direito Internacional dos Direitos Humanos e dos muitos novos assuntos que foram abordados ao longo do tempo, ainda pouco se aborda as preocupações ambientais relacionadas às questões humanitárias.

Embora as ligações potenciais entre as preocupações ambientais, de desenvolvimento e de direitos humanos sejam óbvias, também é claro que pode haver tensões inerentes entre elas, tendo em vista que os direitos humanos, inevitavelmente, têm uma visão antropocêntrica das questões ambientais, pois se concentram na proteção da "pessoa humana".

Dessa forma, os direitos humanos e a proteção ambiental podem ser vistos como "baseada em sistemas de valores fundamentais diferentes e, em última análise,

irreconciliáveis" (ANTON; SHELTON, 2011), eis que:

> um foco de direitos humanos para o direito ambiental, em última análise, reduz todos os outros valores ambientais a um uso instrumental para a humanidade, de modo que a qualidade de vida possa ser aprimorada. Essa visão utilitária e centrada no ser humano reduz os aspectos não humanos e não vivos dos ecossistemas ao seu valor econômico para os seres humanos e promove exploração insustentável de recursos e degradação ambiental como um bem humano (ANTON; SHELTON, 2011).

Por outro lado, alguns doutrinadores de direitos humanos acreditam que vincular direitos humanos e meio ambiente diminui a importância e o foco na proteção de questões mais imediatas relacionadas apenas com direitos humanos históricos, como genocídio, execuções extrajudiciais, tortura e detenção arbitrária (ANTON; SHELTON, 2011).

Esta situação também está refletida na Agenda 2030, da ONU. Apenas muito ocasionalmente um ODS voltado às questões de direitos humanos contém aspectos ambientais, como o que acontece, por exemplo, na meta 6.1 no que diz respeito a alcançar "acesso universal e equitativo a água potável segura e acessível para todos" (UN GENERAL ASSEMBLY).

A maior parte dos demais conteúdos ambientais da Agenda negligencia totalmente as dimensões dos direitos humanos, mesmo quando são abordados temas que diretamente têm tais dimensões, como a redução do impacto ambiental per capita das cidades, incluindo atenção à qualidade do ar e resíduos; qualidade alimentar; gestão ambientalmente saudável de produtos químicos e resíduos, de modo a reduzir seus efeitos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente; a adoção de um estilo de vida em harmonia com a natureza; combate e adaptação às mudanças climáticas; conservar e utilizar de forma sustentável o ambiente marinho e seus recursos; gestão florestal ou degradação da terra, entre outros temas de suma importância.

Isso também se aplica ao contrário: as disposições sociais relacionadas aos direitos humanos da Agenda 2030 não fazem conexões diretas com aspectos de sustentabilidade ou ambientais. Em suma, a capacidade integradora da Agenda 2030 não parece ir além de abordar as preocupações no documento sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental (SACHS, 2012).

Essa realidade torna ainda mais interessante observar que há uma prática crescente de abordar uma das grandes preocupações ambientais atuais, qual seja, as mudanças climáticas, sob a perspectiva dos direitos humanos. As razões para fazê-lo são simples: tanto no presente quanto no futuro, se as mudanças climáticas continuarem incontroláveis haverá um impacto devastador nos meios de subsistência e na saúde das pessoas, o que claramente coloca muitos direitos humanos potencialmente em risco.

Assim, a adoção de medidas de mudança climática pode ser vista como parte integrante do que é necessário para que os Estados cumpram as obrigações contidas em tratados de direitos humanos. Por exemplo, a Convenção sobre os Direitos da Criança prescreve, em seu artigo 4º, que os Estados devem tomar "todas as medidas apropriadas" para implementar os direitos das crianças e adolescentes contidas Convenção, como previsto no:

> Artigo 4º - Os Estados Partes devem adotar todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza necessárias para a implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Com relação a direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes devem adotar tais medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional (UNICEF, 1990).

Dessa forma, se as mudanças climáticas colocarem em risco os direitos das crianças especificados no artigo mencionado (e, claramente, faz), então a ação é necessária sob a orientação da própria Convenção sobre os Direitos da Criança (que pode atuar em conjunto com a Convenção Quadro para as Mudanças do Clima) (ARTS, 2009).

Além disso, os esforços de mitigação e adaptação precisam respeitar os princípios de não discriminação e da participação, enquanto que as medidas de alívio de desastres relacionadas às mudanças climáticas devem proteger as pessoas vulneráveis contra todo tipo de violência e abuso. Por exemplo, sabe-se que as crianças são propensas ao tráfico de pessoas em situações de desastre, especialmente quando perdem o contato com seus pais ou cuidadores (ARTS, 2009).

Todas essas considerações desencadearam um fluxo interessante de estudos, documentos de políticas públicas e exemplos práticos sobre mudanças climáticas e direitos humanos, incluindo a proteção de grupos vulneráveis. Dessa forma, gradualmente, deve-se formalizar uma abordagem genuína e emoldurada nos direitos humanos para o meio ambiente sustentável.

CONCLUSÕES

Este artigo demonstra como aos princípios e as normas de direitos humanos têm sido um fator de apoio em relação à promoção da Agenda 2030, ou seja, a Agenda de desenvolvimento da ONU para se concentrar mais explicitamente no meio ambiente e no desenvolvimento inclusivo e sustentável.

A Agenda 2030 é um passo importante nesse sentido, pelo menos no papel. No entanto, o impulso em torno da Agenda 2030 também oferece esperança de impacto prático (principalmente nas questões de obtenção de direitos essenciais para

a qualidade de vida).

Entretanto, em termos de considerar as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento de forma integrada, a Agenda 2030 mostra separações entre as esferas humanitária e ambiental (ainda não integrando completamente as temáticas da forma necessária para a implementação de direitos a todos, de forma a garantir dignidade da pessoa humana – inclusive da dimensão ecológica – para as presentes e futuras gerações), como o que faz o Direito Internacional.

Avanços nesse sentido podem vir dos desenvolvimentos dinâmicos na conceituação e prática de abordagem voltadas às questões de direitos humanos, ao meio ambiente e para a sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ANTON, DK; SHELTON, DL. Environmental Protection and Human Rights. Cambridge: Cambridge University Press; 2011.

ARTS, K. A child rights perspective on climate change. In: Climate Change and Sustainable Development: New Challenges for Poverty Reduction. Edward Elgar; 2009.

BANTEKAS, I; OETTE, L. International Human Rights Law and Practice. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele. In: Anais do 11º Congresso Internacional de Direito Ambiental. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

BLAU, J; ESPARZA, LE. Human Rights: A Primer. Abingdon, Inglaterra: Routledge; 2016.

CAREY, SC; GIBNEY, M; POE SC. The Politics of Human Rights: The Quest for Dignity. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

CORNWALL, A; RIVAS, A. From gender equality and 'women's empowerment' to global justice: reclaiming a transformative agenda for gender and development. In: Third World Q, v. 36, p. 396-415, 2015.

DARROW, M. The millennium development goals: milestones or millstones? Human rights priorities for the post-2015 development agenda. In: Yale Hum Rights Dev Journal, v. 15, p. 55-127, 2014.

DORNAN, P; WOODHEAD, M. How Inequalities Develop Through

Childhood: Life Course Evidence from the Young Lives Cohort Study. UNICEF Office of Research—Innocenti, 2015.

ESQUIVEL, V. Power and the sustainable development goals: a feminist analysis. In: Gender Dev, v. 24, p. 9-23, 2016.

FEDDERKE, J; KLITGAARD, R. How much do rights matter? In: World Dev, v. 51, p. 187-206, 2013.

GREADY, P; VANDENHOLE, W. Human Rights and Development in the New Millennium: Towards a Theory of Change. Abingdon, Inglaterra: Routledge; 2014.

HIGH-LEVEL PANEL OF EMINENT PERSONS ON THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA. A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development. New York: United Nations, 2013.

IBHAWOH, B. Inclusion versus exclusion. In: The Sage Handbook of Human Rights. 2014.

KARIMOVA, T. Human Rights and Development in International Law. Abingdon, Inglaterra: Routledge, 2016.

KURUVILLA, S. The millennium development goals and human rights: realizing shared commitments. In: Hum Rights Q, v. 34, p. 141-177, 2012.

LANGFORD, M; SUMNER A, Yamin AE (Eds). The Millennium Development Goals and Human Rights: Past, Present and Future. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LAZARI, Rafael de; OLIVEIRA, Bruna Pinotti Garcia. Manual de Direitos Humanos. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

LEVINE, Iain. Building a Better World by "Righting" Development. Human Rights Watch blog, 2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/blog-feed/righting-development>. Acesso em: 30 jul. 2023.

LETTINGA, D. Can Human Rights Bring Social Justice? Twelve Essays. Amnesty International Netherlands, 2015.

LORD, JE; RAJA, DS; BLACK, P. Beyond the orthodoxy of rule of law and justice sector reform: a framework for legal empowerment and innovation through the convention on the rights of persons with disabilities. In: World Bank Leg Rev, v. 4, p. 5-65, 2012.

NELSON, PJ. Human rights, the millennium development goals and the future of development cooperation. In: World Dev, v. 35, p. 2041-2055, 2007.

OFFICE OF THE UN HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS - OHCHR). Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, A/HRC/29/31, 2015.

OLDEKOP, JA. 100 Key research questions for the post 2015 development agenda. In: Dev Policy Rev, 34:55-82, 2016.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Declaração do Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). – Brasil. A Agenda pós-2015, s/d. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. The Millennium Development Goals Report 2015 New York: United Nations, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN, 2015.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEFE – OXFAM. An Economy for the 99%. Oxford: Oxfam, 2017.

PNUD (PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Dos ODM aos ODS, s/d. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PNUD. As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Documento online. S/d.. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-FAQ.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

SACHS, JD. From millennium development goals to sustainable development goals. In: Lancet, 379:2206-22011, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

STEWART, Frances. Horizontal Inequalities. World Science Report, 51–4, 2016.

STUART, E; WOODROFFE, J. Leaving no-one behind: can the sustainable development goals succeed where the millennium development goals lacked? In: Gender Dev, v. 24, p. 69-81, 2016.

TRENNEPOHL, T. *Manual de Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

UN GENERAL ASSEMBLY. Declaration on the Right to Development. UN Doc. A/RES/41/128; 1986, adopted on 4 December.

UN GENERAL ASSEMBLY. Rio Declaration on Environment and Development. UN Doc. A/CONF.151/26; 2017: Annex 1, adopted on 1 August 1992.

UN GENERAL ASSEMBLY. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. UN Doc; A/RES/70/1, adopted on 21 October 2015.

UN GENERAL ASSEMBLY. The Stockholm Declaration. A/CONF.48/INF.5/ Rev1. 1972.

UN OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach. New York and Geneva: United Nations (HR/PUB/08/3); 2008.

UNDP. 'Inclusive Development', 2018. Disponível em: <http://www.undp.org/content/ undp/en/home/ourwork/povertyreduction/focus_areas/focus_inclusive_development.html>. Acesso em: 30 jul. 2023.

UNICEF: For Every Child A Fair Chance: The Promise of Equity. UNICEF, 2015.

UNICEF. Convenção sobre os Direitos da Criança. 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 30 jul. 2023.

UNITED NATIONS – SUSTAINABLE DEVELOPMENT. United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20, 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>. Acesso em: 30 jul. 2023.

WAAGE, J. The millennium development goals: a crosssectoral analysis and principles for goal setting after 2015. In: Lancet, 376:991-1023, 2010.

AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS NO DIREITO INTERNACIONAL: A SECESSÃO COMO REFLEXO DO DIREITO À LIBERDADE DE AUTOGESTÃO, E O RISCO DA VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE TERRITORIAL DO ESTADO

Cícero Ernany Alves Quirino[1]
Lílian Tatiana Bandeira Crispim[2]

INTRODUÇÃO

O Princípio da Autodeterminação dos Povos guarda relevada importância para o Direito Internacional, surge como regra costumeira, carregada em si de força política e ideológica[3] (MIRANDA; SMOLAREK, 2021), mas foi elevado à condição de texto normativo regulamentar de forma específica quando inserido no artigo primeiro da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), na oportunidade da sua criação, no ano de 1945. Depois, surgiram muitas resoluções e os mais variados textos normativos a tratar da autodeterminação dos povos.[4] (ARY, 2009).

O princípio refere-se ao direito que um determinado povo tem de se autogovernar e de decidir de forma livre sobre sua situação política, além disso, também garante aos Estados o direito de defender sua própria existência e sua condição de independência, seja interna ou externamente [5](TOSATI, 2012)

Pela importância do assunto, a comunidade internacional tem se debruçado

---

[1] Mestrando em Direito Internacional pela UNISANTOS. Professor do Curso de Direito da FASP – Faculdade São Francisco da Paraíba e da Faculdade Católica da Paraíba; advogado.

[2] Mestrando em Direito Internacional pela UNISANTOS. Professora na FASP - FACULDADE SÃO FRANCISCO DA PARAÍBA, curso de graduação em Direito (desde 2012); advogada, com ênfase em Direito Civil, Processual Civil e Trabalhista; atua na advocacia desde 2004.

3 MIRANDA, J.I.R; SMOLAREK, A.A. A Autodeterminação dos Povos na Corte Internacional de Justiça: Aproximações possíveis às Opiniões Consultivas sobre o Sudoeste Africano e o Saara Ocidental. Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v.42, n.89, p. 1-29, 2021.

[4] ARY, Thalita Carneiro. As Perspectivas Contemporâneas acerca do Princípio da Autodeterminação dos Povos. Rev. Jur. FA7, Fortaleza, v. VI, n.1, p. 11-28, abr. 2009.

[5] TOSATI, Marcelo Augusto. O Princípio da Autodeterminação dos Povos em Relação à Integridade Territorial do Estado: Secessões. 2012. 54 p. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Direito, Passo Fundo, 2012.

sobre o debate do tema [6](CARNESELLA, 2018), e mesmo pairando muitas dúvidas a respeito do exato conteúdo da autodeterminação, e de possíveis limitações, é unânime o posicionamento a respeito da obrigatoriedade à observação do conteúdo jurídico do princípio, daí o entendimento de que o princípio da autodeterminação dos povos estaria dentre os princípios do direito internacional considerados parte de *jus cogens* internacional.[7] (ACCIOLY, 2021)

Como reflexo do poder de autogestão do Estado que surge a partir da interpretação do princípio da autodeterminação, importante destacar que o instituto da secessão reacende a discussão na ordem jurídica internacional a respeito dessa liberdade de auto comando, e dos riscos que tal liberdade pode causar à ordem jurídica internacional. [8](TOSATI, 2012)

É que o direito de secessão traz a possibilidade de permitir que o Estado altere seus limites territoriais, até mesmo de forma unilateral, deixando um alerta para o risco concreto de rompimento com a ordem jurídica posta, eis que os limites geopolíticos globais, ao final, mostram-se frágeis, as fronteiras podem cair e se reorganizar de forma inesperada, tumultuando verdadeiramente o modelo político e econômico do desenho atual dos países existentes no globo.

Eis o motivo pelo qual o Direito Internacional tem especial atenção sobre o estudo do assunto, particularmente para tentar explicar as possibilidades e consequências da secessão.

A escolha do tema se justifica, portanto, diante da relevância do assunto, que ainda se mostra atual e necessário, posto que, do século XX até os dias atuais, o cenário mundial tem passado por inúmeras alterações quando se fala da formação e da extinção de estados, o processo de organização e reorganização do território global e da constituição de novos entes políticos parece que ainda não é de todo engessado, o que provoca a curiosidade para um estudo mais focado e aprofundado sobre o tema.

Como objetivo geral, a pesquisa busca delimitar se o regramento com limitação do direito de secessão interfere na liberdade de autodeterminação dos povos. Como objetivos específicos, a pesquisa pretende apresentar os conceitos que descrevem a figura do princípio da autodeterminação dos povos e sua relevância no contexto jurídico do Direito Internacional; analisar os elementos que constituem o Estado e a importância do território nesse contexto; avaliar se a liberdade plena ao direito de secessão viola o direito à integridade territorial do Estado.

Nesse contexto, a pergunta a ser respondida é: em respeito ao princípio da

[6] CARNESELLA, Gustavo. *O Direito à Secessão e o Princípio da Autodeterminação dos Povos: o caso da República da Crimeia (2014) no Direito Internacional.* 2018. 234 p. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

[7] ACCIOLY, H.; CASELLA, P. B.; SILVA, G. E. D. N. E. Manual de direito internacional público. 25. ed. **São Paulo: Saraiva, 2021.**

[8] TOSATI, Marcelo Augusto, 2012.

autodeterminação, a secessão é um direito a ser garantido plenamente ao Estado, ou a liberdade ampla do seu uso caracterizaria uma violação ao direito à integridade territorial de um povo? Assim, reconhecer se o regramento do direito de secessão, impedindo ou até mesmo limitando, que o estado trate livremente sobre a separação de partes de seu território, pode resultar em mitigação do direito de autodeterminação de um povo, é a hipótese de estudo.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa que visa ao aprofundamento do tema estudado e analisando publicações relevantes na área jurídica; será uma pesquisa do tipo exploratória, buscando constatar a hipótese apresentada por meio de fundamentação teórica. As técnicas utilizadas consistirão em revisão bibliográfica sobre o assunto, além de estudo de obras consagradas de Direito Internacional.

A pesquisa apresenta referencial teórico dividido em três títulos, o primeiro aborda as noções conceituais sobre o princípio da autodeterminação dos povos e sua relevância jurídica para o Direito Internacional; o segundo título terá como ponto central a apresentação das formas pelas quais o Estado pode ser constituído e os seus elementos de formação; por fim, no último título, delimitando a respeito do assunto pesquisado, será abordado a respeito do direito de secessão e as violações das normas internacionais no processo de formação de novos Estados, o que se fará em contraponto com o princípio da integridade territorial.

1. O PRINCÍPIO DA AUTODERMINAÇÃO DOS POVOS – CONTEXTO HISTÓRICO E RELEVÂNCIA JURÍDICA PARA O DIREITO INTERNACIONAL

Sem sombra de dúvidas, a autodeterminação dos povos é um dos temas de grande relevância para o Direito Internacional, muito embora tenha sido significativamente destacado a partir de sua regulação na Carta da ONU de 1945, após a Segunda Guerra Mundial, é importante que se ressalve que já se falava na autodeterminação a partir da primeira guerra mundial [9](ALAMINO, 2021), e com o passar do tempo, o princípio foi se fortalecendo até o conceito que se tem nos dias de hoje.

> Especificar o exato momento em que surge a ideia do princípio de os povos se autodeterminarem é bastante complicada de realizar, tendo em vista que inúmeros fatores históricos uniram-se para consagrar o referido princípio na forma em que hoje se apresenta. Assim sendo, pode-se contextualizar seus antecedentes nos tempos

9 ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel. *Anexação da Crimeia: autodeterminação dos povos, agressão e secessão no Direito Internacional*. 2021. 350 p. Tese Doutorado em Direito Internacional - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

> das Revoluções americana e francesa, ambas no final do século XVIII, as quais trouxeram à tona o expresso consentimento pelos princípios da liberdade, igualdade, soberania e independência dos povos.10 (ARY, 2017)

O princípio da autodeterminação dos povos tem trajetória relativamente recente na história do Direito Internacional, ensejando um novo campo de estudos relativos à sua eficácia e aplicação. Previamente a 1945, praticamente não se mencionava este princípio em tratados e decisões jurisprudenciais. Com efeito, ele não tinha qualquer reconhecimento jurídico que ensejasse sua observação em casos concretos.[11] (TOSATI, 2012)

Utilizada primeiramente como argumento político e ideológico, a autodeterminação dos povos só foi verdadeiramente encampada pela ordem internacional a partir da Segunda Guerra Mundial, num intento de deslegitimar a ocupação territorial e legitimar o processo de insurgência através dos Movimentos de Libertação Nacional do jugo colonial.[12] (MIRANDA; SMOLAREK, 2021).

Portanto, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a consequente criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, inicia-se uma nova fase para princípio da autodeterminação dos povos, começando, assim, sua caminhada para se consagrar como um princípio do Direito Internacional Público. [13](ARY, 2017)

De fato, a Carta da ONU é marco referencial da acolhida da autodeterminação dos povos com força jurídica junto à comunidade internacional, assim é que a Carta traz em seu texto, artigo 1 (2), como se vê:

> **Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são:**
>
> 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
>
> **2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos**, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;[14] (BRASIL,

[10] ARY, Thalita Carneiro, 2017.
[11] TOSATI, Marcelo Augusto, 2012.
[12] MIRANDA, J.I.R; SMOLAREK, A.A, 2021.
[13] ARY, Thalita Carneiro, 2017.
[14] BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 15 de junho de 2023.

Decreto 19.841/45).

Como referido, guardada a importância da Carta da ONU para a inserção da autodeterminação dos povos como norma *jus cogens* no direito internacional, não podemos deixar de mencionar que outras regulamentações importantes também trataram no tema, a exemplo da Resolução 1514, da Assembleia Geral da ONU.

A partir de sua verdadeira instituição na ordem internacional e da pacificação do entendimento de que se trataria de um princípio internacional, foi que a Autodeterminação dos Povos passou a adquirir cogência [15](ALAMINO, 2021). Fato de importância ímpar para a sua consolidação foi a aprovação da Resolução 1514 de 15 de dezembro de 1960, durante a XV Assembleia Geral das Nações Unidas, em documento que passou a ser chamado como Declaração Internacional sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais.[16] (MIRANDA; SMOLAREK, 2021).

No entanto, embora alçado ao ambiente internacional, o princípio suscitava em vista da amplitude política e jurídica, inúmeras dúvidas relativas, principalmente, à sua implicação como base para a materialização da independência de novos Estados e também no aspecto posteriormente trazido pelos Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, cuja aplicação se direcionou à individualidade do ser humano, ator social.[17] (MIRANDA; SMOLAREK, 2021)

O debate se aprofunda, então, diante da necessidade de compreensão mais específica sobre o conteúdo do princípio em voga. Os conceitos elencados pelo artigo primeiro da Carta da ONU ensejavam a necessidade de se determinar a quem se destina tal direito, quem, afinal, pode ser considerado como 'povo' para ser reconhecido sob a égide legal do citado texto normativo.

Assim é que se entende que o conteúdo exato desse direito permanece como tópico de controvérsias, acerca, por exemplo, de quem o detém (ou seja, o que constitui um povo?), ou mesmo das situações em que ele seria aplicável. Além disso, cabe perguntar o que exatamente a autodeterminação abarca: se envolve direitos de minorias, direito à autonomia, ou, como último recurso, um direito à secessão quando um Estado não honra com suas obrigações. [18](CARNESELLA, 2018)

Não à toa, a doutrina resguarda espaço em separado para o debate a respeito das definições tão importantes ao tema, tratando com minúcia sobre a diferença de termos como nação, povo e população, a exemplo, vejamos as explicações de Varela sobre o assunto, quando diz:

> Outra categoria comumente confundida com nação é povo. Não existe um conceito jurídico para a categoria povo. Traz um conceito mais sociológico, ainda pouco apropriado pelo direito

[15] ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel, 2021.
[16] MIRANDA. J.I.R; SMOLAREK, 2021.
[17] MIRANDA. J.I.R; SMOLAREK, A.A. 2021.
[18] CARNESELLA, Gustavo; 2018.

> e que pouco tem a ver com o conceito de população. Ora é usado como o conjunto de indivíduos de uma nação, ora como a população do território, ora como uma única cultura, entre as várias existentes em um Estado. Certos autores, principalmente sociólogos, utilizam a expressão povo para designar o que aqui denominamos população. No direito internacional, consolidou-se no princípio da autodeterminação dos povos, que foi invocado em diversos momentos pelas colônias em oposição ao direito das metrópoles, durante o processo de descolonização. 19(VARELLA, 2018)

A compreensão que se tem, portanto, é que a autodeterminação como se a conhece em tempos atuais, apesar da falta de clareza sobre alguns elementos, diz respeito a um conceito político, um ideal. Pode-se afirmar, ainda, que o sujeito titular do direito à autodeterminação é sempre um "povo", entendido como coletividade humana identificada por estreitos laços culturais, e não uma entidade política, como é o Estado, o qual pode abrigar um ou vários povos em seu seio. [20](CARNESELLA, 2018)

Além disso, importante também destacar que o princípio apresenta duas manifestações, ou duas vertentes, por assim dizer: a proteção do direito de autodeterminação se dá de forma externa e interna.

Ao se discutir a natureza jurídica do conceito de autodeterminação, entendido no seu aspecto externo, parece que o mesmo seja um direito mais do que um princípio (...). Pelo exposto, pode-se afirmar que o aspecto da autodeterminação amplamente desenvolvido no contexto da descolonização foi aquele externo, ao se promover a independência dos povos residentes em territórios não autônomos e territórios postos sob regime de tutela.[21] (BIAZI, 2015)

Seguindo o raciocínio, abordando a respeito da natureza jurídica da autodeterminação manifestada na proteção de interesses internos, Biazi assim explica:

> No que diz respeito ao aspecto interno da autodeterminação, é necessário evidenciar que o mesmo refere-se ao direito de um povo de determinar seu próprio regime econômico e político e diversamente do aspecto externo – que cessa de existir sob o direito costumeiro quando ele vem a ser implementado – o aspecto interno possui um caráter permanente22. Isso quer dizer que cada Estado deve implementar tal direito, além de favorecer a relação entre o povo e seu governo no sentido de apoiar governos

[19] VARELLA, M. D. Direito Internacional Público. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book. Acesso logado pelo portal da Biblioteca em: 08 de junho de 2023.

[20] CARNESELLA, Gustavo; 2018.

[21] BIAZI; Chiara Antonia Sofia Mafrica. O Princípio de Autodeterminação dos Povos Dentro e Fora do Contexto da Descolonização. Revista Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n.67, p. 181-212, jul./dez.2015.

> democráticos e representativos. Outras categorias para as quais a autodeterminação interna pode ter relevância são: os grupos étnicos, os povos indígenas, as minorias linguísticas e os grupos raciais discriminados.[22] (BIAZI, 2015)

Destacada a importância do princípio em debate, cumpre lembrar que além dos normativos do direito internacional, os estados têm inserido nas suas próprias regras internas regulamentos específicos que tratam da autodeterminação, muitas vezes, inseridos no contexto do direito constitucional, como é o caso do Brasil:

> Cumpre-nos vislumbrar que no tocante à história constitucional do Estado brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada a 5 de outubro de 1988, pela primeira vez trouxe expressos e positivados os princípios regentes do Estado brasileiro nas relações internacionais, a saber:
>
> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
>
> I – independência nacional;
>
> II – prevalência dos direitos humanos;"
>
> **III – autodeterminação dos povos;**
>
> IV – não intervenção;
>
> V – igualdade entre os Estados;
>
> VI – defesa da paz;
>
> VII – solução pacífica dos conflitos;
>
> VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
>
> IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
>
> X – concessão de asilo político.
>
> Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. [23](TEIXEIRA, 2023)

[22] BIAZI, Chiara Antonia Sofia Mafrica; 2015.

[23] TEIXEIRA, C. N.; MACIEL, J. F. R. Manual de Direito Internacional Público e Privado. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book. Acesso logado pelo portal da Biblioteca em: 08 de junho de 2023; p. 21.

A consolidação do princípio da autodeterminação dos povos como direito, portanto, é inconteste, e apesar do debate e questionamentos que surgem quanto aos limites e alcance do referido princípio, e que ainda é atual, como já abordado acima, é certo também que a autodeterminação tem um valor universal, não se limitando à questão da proteção da liberdade dos povos oprimidos, se põe como preceito universal, que garante a liberdade e autonomia de autogestão de um povo, estabelece que todos os membros da população consigam exercer os direitos de externar sua vontade popular, com proteção a liberdades, tais como a manifestação da expressão, associação, voto, etc.

Assim sendo, titular do direito à autodeterminação interna é a nação entendida como o conjunto de todos os indivíduos que vivem em um Estado e esse direito realizar-se-ia ao permitir a todos os indivíduos de participarem ao processo voltado à formação de decisões no interior de um Estado.[24] (BIAZI, 2015)

2. O ESTADO E SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS – A PROTEÇÃO DO TERRITÓRIO

Entre os tratadistas não há consenso em relação a quantos e quais são os elementos constitutivos do Estado. Sendo que alguns defendem uma teoria de três elementos[25] (REZEK, 2022), outros sustentam que seriam quatro[26] (DALLARI, 2015) e há ainda quem proponha serem cinco ou mais elementos[27] (MAZZUOLI, 2023). Como este não é o objetivo deste artigo, tratar-se-á apenas da teoria predominante entre os doutrinadores e juristas internacionalistas[28] (REZEK, 2022), a saber, a que inclui como elementos primordiais o povo, território e o governo soberano.

Portanto, como explica[29] (ACCIOLY, 2021) teoricamente, a existência do Estado está ligada à dos elementos constitutivos; contudo, na prática, a atribuição da qualidade de estado à determinada coletividade que reúne tais elementos pode ser motivo de discussão.

Há um entendimento[30] (REZEK, 2022) a respeito da possibilidade de relativização da existência desses elementos para que se reconheça a condição de estado a um ente, em algumas circunstâncias, admite-se mesmo a ausência de algum desses elementos, sem que isso importe em prejuízo absoluto ao reconhecimento do estado.

[24] BIAZI, Chiara Antonia Sofia Mafrica, 2015.
[25] REZEK, J. F. Direito Internacional Público - Parte II. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book. Acesso logado pelo portal da Biblioteca em: 15 de junho de 2023.
[26] DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2015.
[27] MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de direito internacional público. São Paulo: Editora Forense, 2023.
[28] REZEK, 2022.
[29] ACCIOLY, 2021.
[30] REZEK, 2022.

Segundo[31] (ACCIOLY, 2021), com o conceito amplo dado à noção de autodeterminação pela ONU, o status de estado tem sido atribuído sem maiores exigências.

Ainda de acordo com as afirmativas de[32] (ACCIOLY, 2021), em tempos passados, a exemplo do que acontecia antes da segunda guerra mundial, exigia-se população mínima e território razoável e, sobretudo, que a existência econômica da coletividade não pudesse ficar na dependência de outro ou outros estados. Essas exigências não correspondem ao pensamento atual.

De acordo com o entendimento da doutrina[33] (GUERRA, 2022), em algumas circunstâncias pode existir o Estado independentemente da ausência de algum dos elementos constitutivos, como exemplo, ele cita o caso da França, que, ao ser ocupada pelos alemães, na Segunda Guerra Mundial, não deixou de ser reconhecida e teve a sede temporária de seu governo transferida para a Inglaterra.

A despeito da discussão suscitada, importante lembrar que a Convenção de Montevidéu sobre Direitos e Deveres dos Estados dispõe[34] (BRASIL, Decreto 1.570/37): "O Estado como pessoa de Direito Internacional deve preencher os seguintes requisitos: a) ter uma população permanente; b) possuir um território definido; c) possuir um governo; d) ter capacidade para estabelecer relações com outros Estados".

Como primeiro elemento, sempre citado como o que é essencial e indispensável ao reconhecimento de um ente como estado[35] (PLATÃO, 2017), temos o elemento povo, formado por indivíduos-cidadãos com dignidade de pessoas humanas[36] (KANT, 2019), assim entendido como sendo a coletividade de pessoas nacionais e estrangeiras, que se estabelecem em caráter permanente no território, uma vez que a própria Convenção de Montevidéu esclarece que não se admite o caráter nômade do grupo. Ressalte-se que a quantidade de pessoas não é um fator preponderante para a constituição do Estado.

O segundo elemento constitutivo trata-se do território[37] (GUERRA, 2022), que é o elemento espacial do Estado. Esse espaço tem várias dimensões, dentre elas: o espaço territorial; o fluvial; marítimo; o espaço aéreo; e, ainda, o espaço ficto, como embaixadas, por exemplo.

Tal como o elemento anterior, não tem importância a questão numérica, o espaço maior ou menor do território não gera qualquer óbice à formação do estado

[31] ACCIOLY, 2021.
[32] ACCIOLY, 2021.
[33] GUERRA, S. Curso de Direito Internacional Público. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book. Acesso logado pelo portal da biblioteca em: 22 junho de 2022.
[34] BRASIL. Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre asilo político. Disponível em D1570 (planalto.gov.br). Acesso em 10 de junho de 2023.
[35] PLATÃO. A República. 1. Ed. São Paulo: Lafonte, 2017..
[36] KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. São Paulo: Martin Claret, 2019.
[37] GUERRA, 2022.

e ao seu reconhecimento como tal. Ressalte-se que o termo "território definido" que se põe na Convenção de Montevidéu não significa que há necessidade de delimitação absoluta sobre os limites do território.

O terceiro elemento – o governo soberano – é o componente coercitivo do Estado, mediante a condição de representatividade frente aos outros estados e sua capacidade de estabelecer relações, além de ser a forma que o estado expõe a sua capacidade de força e imposição de autonomia e soberania perante a ordem interna e externa, respectivamente[38] (REZEK, 2022).

Nesse sentido,[39] (ARISTÓTELES, 2019) já dizia que o governo é o exercício do poder supremo do Estado. Esse poder só poderia estar ou nas mãos de um só, ou da minoria, ou da maioria das pessoas (...). Enquanto que, para[40] (HOBBES, 2014), o poder do Estado é poder soberano, indivisível, constituindo-se no maior dos poderes humanos.

Assim, a soberania tem considerável importância como elemento constitutivo do estado, e tem sido o ponto de partida para o desenvolvimento de vários princípios fundamentais do Direito Internacional precipuamente no que diz respeito às relações entre os diversos Estados, primando-se pela igualdade soberana entre eles, assim como a elaboração de normas que proíbam a intervenção em assuntos internos uns dos outros.

3. SECESSÃO E O PRINCÍPIO DA INTEGRIDADE TERRITORIAL: A VIOLAÇÃO DE NORMAS INTERNACIONAIS NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

Tema diretamente relacionado com a autodeterminação dos povos, ligado a sua vertente externa, qual seja, a capacidade de se emancipar e constituir novos Estados no cenário internacional, a secessão é tema bastante antigo no Direito Internacional.[41](ALAMINO, 2021)

A secessão é a independência de parte do território, que se torna um Estado autônomo. O modo de aquisição da independência pode ser por guerra interna ou por meios pacíficos, quando a Constituição admite a criação de um Estado autônomo, a partir da expressão da vontade popular. Não se confunde com o direito de independência das colônias porque, na secessão, trata-se da separação em relação a um Estado já reconhecido." [42](VARELLA, 2018)

[38] REZEK, 2022.
[39] ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Edipro, 2019.
[40] HOBBES, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2014.
[41] ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel; 2021.
[42] VARELLA, M.D. 2018, 2018.

Conforme ensinamento de Rezek, entende-se que a secessão se dá quando dois ou mais Estados resultam da divisão do que até então vinha sendo uma única soberania. No processo de descolonização, tal é o fenômeno usual: assim, do primitivo território britânico, compreensivo de inúmeras porções coloniais na África e em outras partes, desmembraram-se as áreas hoje constitutivas da Nigéria, do Quênia e da Tanzânia, entre tantas outras soberanias." [43](REZEK, 2022)

Alguns doutrinadores conceituam a secessão atrelando sua definição vinculada ao elemento da força, ou da ameaça, como se fossem parte indissociável do instituto jurídico em tela; no entanto, outros tantos entendem que a violência não é elemento intrínseco para que se caracterize a secessão, que pode acontecer de forma pacífica, e assim também entendemos, como bem explica Accioly:

> A secessão pode ser o resultado de conflito armado, mas a violência não é elemento intrínseco desta. O ponto central de interesse é a criação de novo estado. Isso se dá devido ao estranhamento e distanciamento de parte da população e do território de estado anterior, cuja existência e identidade podem ou não ser afetadas, como tais, em decorrência do "surgimento de novo sujeito de direito internacional. A prática das duas últimas décadas mostra praticamente todas as variações possíveis sobre este tema. [44](ACCIOLY, 2021)

A secessão, como dito, não é tema novo para o Direito Internacional, passou por sucessivas reavaliações ao longo dos tempos, e tem marco expressivo em dois períodos mais recentes: o processo de descolonização em massa ocorrido com o fim da segunda guerra mundial, seguindo de 1945 até os idos dos anos 1960; e mais recentemente, nos anos de 1990, resultado dos confrontos europeus, que findaram no surgimento de dezenas de novos Estados-membros no cenário da comunidade internacional.[45] (CARNESELLA, 2018)

Apesar da grande importância do tema, não podemos esquecer de destacar, assim como o faz Alamino, que o instituto em debate não tem regulamentação específica no direito internacional, não h**á norma positivada** própria para tratar da secessão, os organismos internacionais não a autorizam, mas também não a proíbem.

> Mesmo que haja a criação de um novo Estado e este possa até constituir-se membro da Organização das Nações Unidas, a secessão, porém, não se encontra autorizada nem positivada pelo Direito Internacional, ainda que seja limitada pela vedação ao uso da força para lograr seus objetivos. É interessante destacar que o fenômeno da secessão não é nem legal nem ilegal pelo Direito Internacional, não havendo instrumento que o autorize, nem

[43] REZEK, 2022.
[44] ACCIOLY, H.; CASELLA, P. B.; SILVA, G. E. D. N. E; 2021.
[45] CARNESELLA, Gustavo; 2018.

> tampouco que o proíba, mas não se pode considerar que haja neutralidade do Direito Internacional com relação ao fenômeno, todavia, é difícil crer que na forma como as normas são criadas, os Estados concordem com uma regra que, potencialmente, ameace sua soberania territorial [46](ALAMINO, 2021, p.237)

Não existem atualmente leis, exceto algumas constituições, que regulem quais secessões são legais e quais não [47](ACCIOLY, 2021).

A proibição da secessão é encontrada, por exemplo, no **caput** do artigo 1º da Constituição Brasileira, ao afirmar que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que faz os entes federativos formarem uma unidade inseparável.[48] (ALAMINO, 2021)

Assim como no Brasil, outros Estados também regulam a proibição da secessão nos seus textos constitucionais, preservando que seus territórios são indissolúveis, indivisíveis ou inseparáveis, como exemplos, temos as constituições da Espanha, França, Ucrânia, Sérvia e da Federação Russa. [49](ALAMINO, 2021)

Ora, por razões óbvias, cada estado tem interesse em proteger seu próprio território; um dos elementos de formação de um Estado é indiscutivelmente seu território, como já referido anteriormente. Desta forma, é natural que um Estado queira defender sua porção territorial contra a interferência de forças quaisquer que possam desintegrá-lo, desestabilizá-lo ou comportar em suas fronteiras ações ilícitas perante o Direito Internacional. [50](TOSATI, 2012)

Na discussão do tema, Tosati segue discorrendo que:

> O interesse do Estado sobre sua integridade territorial pode surgir basicamente de dois ângulos distintos, ou seja, quando há interferência externa em seu território ou quando a situação parte de seus próprios domínios, essencialmente sob forma da expressão do direito à autodeterminação externa.
>
> A segunda situação é mais delicada e ainda não foi totalmente contemplada pelo Direito Internacional, ensejando mais espaço para a aplicação do direito à integridade territorial.
>
> Porém, quando a situação envolve secessão embasada neste princípio, a possível declaração unilateral de independência pode ensejar evidente violação à integridade territorial de um Estado. Os casos em que esta é admitida sem que haja desrespeito ao

[46] ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel; 2021.
[47] ACCIOLY, H.; CASELLA, P. B.; SILVA, G. E. D. N. E; 2021.
[48] ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel; 2021.
[49] ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel; 2021.
[50] TOSATI, Marcelo Augusto; 2012.

> Direito Internacional são estreitamente definidos. [51](TOSATI, 2012)

Eis o ponto crucial do embate sobre o tema na comunidade internacional, surgindo o conflito entre o direito de secessão como reflexo da autodeterminação e o princípio da integridade territorial, pois o princípio da autodeterminação pode dar azo a uma secessão que resulte em evidente violação à integridade territorial de um Estado, portanto, em total desrespeito às normas de direito internacional.

Em exemplos mais recentes, podem ser citadas as situações do território da Criméia que foi anexado ao território da Rússia, e o caso de Rodésia do Sul que declarou unilateralmente sua independência em 11 de novembro de 1965 após quarenta e dois anos sob domínio britânico autodenominando-se Rodésia [52](ALAMINO, 2021).

Nesse caso, em específico, a declaração unilateral de independência foi considerada nula por dois motivos, quais sejam, desrespeitar o direito à autodeterminação do povo rodesiano, que, como visto, deveria se traduzir na participação direta ou indireta de toda a população do território, e por ensejar falta de validade quando analisada por um aspecto subjetivo, já que fora proclamada por uma entidade que não aquela intitulada ao direito à autodeterminação nem por um representante da mesma. [53](TOSATI, 2012)

Desta feita, o que se vê a respeito do tema, é que o princípio da autodeterminação dos povos se põe como garantia de acesso aos direitos de um povo, especialmente quando lhes são negados tais direitos, quando são subjugados e submetidos à exploração e dominação, mas não pode servir de escudo ao uso indiscriminado de secessão unilateral através da declaração unilateral de independência, ao arrepio das normas do direito internacional, sob pena de se findar agredindo o direito à integridade territorial do Estado metropolitano.

Assim sendo, vê-se que o assunto é de discussão delicada e complexa, que impõe muita atenção a cada situação avaliada. O certo é que cada caso deve ser analisado pormenorizadamente sem deixar margens à interpretações equivocadas, observando-se cuidadosamente as regras do direito internacional e o processo constitucional dos povos em questão, para que os princípios em jogo (autodeterminação e integridade territorial) sejam respeitados e os direitos dos estados envolvidos na situação concreta não sejam vilipendiados.

Do estudo, observa-se que apenas entidades específicas (as unidades de autodeterminação), podem declarar unilateralmente sua independência política de um Estado metropolitano embasadas no princípio da autodeterminação dos povos sem feri-lo, ou sem ferir a integridade territorial do próprio Estado do qual elas faziam parte.

---

[51] TOSATI, Marcelo Augusto; 2012.
[52] ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel; 2021.
[53] TOSATI, Marcelo Augusto; 2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que se denota, o princípio da autodeterminação dos povos confere a estes o direito de autogoverno e de decidirem livremente a sua situação política, bem como aos Estados o direito de defender a sua existência e condição de independente.

A ordem jurídica internacional reconhece não existir normas que impeçam esses atos de independência e, consequentemente, a secessão de Estado. Porém, essa prática, embora legal, não é incentivada, uma vez que é necessário a manutenção da estabilidade política, como também ser imprescindível compreender cada caso em concreto a fim de se tomar uma posição. Assim, a ilegalidade não se dá na declaração unilateral de independência, mas na forma como venha a ser realizada.

É um assunto que deveras causa preocupação à comunidade internacional, pois, ao ser concedido ao princípio da autodeterminação dos povos esse poder, ocorre necessariamente a relativização da soberania e da integridade territorial, princípios fundamentais para a manutenção da ordem e da segurança jurídica internacional.

Esses princípios são imprescindíveis para garantir a existência de um Estado, de modo que, priorizar o princípio da autodeterminação poderia acarretar na secundarização dos demais, abrindo espaço para que movimentos separatistas pudessem agir sem freios.

É importante destacar que a aplicação desse princípio como meio de promoção da secessão foi uma grande evolução dentro da seara do Direito Internacional, pois trouxe uma real garantia à sua efetivação.

No entanto, por se tratar de processo de secessão de Estado, deve o caso concreto ser analisado de forma bastante ponderada, a fim de não tornar a autodeterminação um princípio praticamente autoaplicável para a promoção da independência de um povo, evitando-se confrontar as outras normas jurídicas internacionais vigentes.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; CASELLA, P. B.; SILVA, G. E. D. N. E. Manual de Direito Internacional Público. 25. ed. São Paulo: Saraiva, **2021.**

ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel. *Anexação da Crimeia: autodeterminação dos povos, agressão e secessão no Direito Internacional*. 2021. 350 p. Tese Doutorado em Direito Internacional - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Edipro, 2019.

ARY, Thalita Carneiro. As Perspectivas Contemporâneas acerca do Princípio da

Autodeterminação dos Povos. Rev. Jur. FA7, Fortaleza, v. VI, n.1, p. 11-28, abr. 2009.

BIAZI; Chiara Antonia Sofia Mafrica. O Princípio de Autodeterminação dos Povos Dentro e Fora do Contexto da Descolonização. Revista Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n.67, p. 181-212, jul./dez.2015.

BRASIL. Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937. Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre asilo político. Disponível em D1570 (planalto.gov.br). Acesso em 10 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 15 jun. 2023.

CARNESELLA, Gustavo. O *Direito à Secessão e o Princípio da Autodeterminação dos Povos: o caso da República da Crimeia (2014) no Direito Internacional.* 2018. 234 p. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUERRA, S. Curso de Direito Internacional Público. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book. Acesso em: 22 jun.2022.

HOBBES, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2014.

KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. São Paulo: Martin Claret, 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de direito internacional público. São Paulo: Forense, 2023.

MIRANDA, J.I.R; SMOLAREK, A.A. A Autodeterminação dos Povos na Corte Internacional de Justiça: Aproximações possíveis às Opiniões Consultivas sobre o Sudoeste Africano e o Saara Ocidental. Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v.42, n.89, p. 1-29, 2021.

PLATÃO. A República. 1. ed. São Paulo: Lafonte, 2017.

REZEK, J. F. Direito Internacional Público - Parte II. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

TEIXEIRA, C. N.; MACIEL, J. F. R. Manual de Direito Internacional Público e Privado. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

TOSATI, Marcelo Augusto. O *Princípio da Autodeterminação dos Povos em Relação*

à Integridade Territorial do Estado: Secessões. 2012. 54 p. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade de Passo Fundo, Faculdade de Direito, Passo Fundo, 2012.

VARELLA, M. D. Direito Internacional Público. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

A GUERRA NA UCRÂNIA: UM CONFLITO EM TRÊS DIMENSÕES

Felipe Nicolau Pimentel Alamino[1]

INTRODUÇÃO

A Guerra na Ucrânia está em curso desde fevereiro de 2022, quando tropas russas invadiram o território ucraniano, sob o pretexto de defenderem a população de origem e idioma russo naquele país de um possível genocídio, embora os atritos entre Moscou e o país vizinho já se estendesse desde 2014, quando a Federação Russa anexou a Península da Crimeia a seu território em condições contrárias ao direito internacional vigente.

A análise do conflito pede uma visão que foque em ao menos três vertentes: (i) a Guerra da Ucrânia como fonte de crimes internacionais para além da agressão, isto é, a invasão da Ucrânia pela Federação Russa, com especial atenção a ataques a alvos não militares, como hospitais, teatros e outros edifícios não bélicos, o que pode ser caracterizado como crime de guerra e a possibilidade da responsabilização e punição de seus perpetradores; (ii) a Guerra da Ucrânia como geradora de carestia e aumento no preço dos alimentos em geral, haja vista que tanto a Ucrânia quanto a Rússia são dois dos principais produtores e exportadores de grãos, como o trigo, o milho e a semente de girassol, com diversos países menos desenvolvidos dependentes dos grãos produzidos por estes Estados e, com o prolongamento da guerra, há uma diminuição no fluxo das exportações destes produtos, desabastecimento e aumento de preços, levando o risco da fome, para os mais necessitados e, finalmente, (iii) a Guerra na Ucrânia como geradora de fluxo migratório de pessoas que buscam refúgio e abrigo em países vizinhos, sobretudo na União Europeia, mas até mesmo no Brasil, fugindo dos horrores da guerra, em busca de proteção para suas vidas e integridades físicas e mentais.

A análise quantitativa de dados referentes a estas três vertentes à luz do direito internacional, seja por fontes primárias ou doutrinárias, dá o panorama do conflito, não sendo possível ser explicado ou mesmo examinado apenas por um viés, mas dentro do contexto geral dos desdobramentos por ele causados.

[1] Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP. Professor de Direito na FADISP. Membro Fundador e Pesquisador do Centro de Pesquisas em Proteção Internacional de Minorias – CEPIM da Universidade de São Paulo (USP). Coorganizador do Fórum Permanente sobre Genocídio e Crimes contra a Humanidade da Universidade de São Paulo (USP).

1. A GUERRA DA UCRÂNIA E OS CRIMES INTERNACIONAIS

A Ucrânia encontra-se em guerra desde 2014, ano em que houve a ocupação e a anexação da Península da Crimeia e o início de uma guerra separatista no Leste do país, mais precisamente na região de *Lugansk* e *Donetsk*, conhecida como *Donbas* (ALAMINO, 2023: 74-75). Todavia, apenas em fevereiro de 2022, quando a Federação Russa – depois de inflamados discursos de seu presidente Vladimir Putin acerca de uma possível "russofobia" em curso no território ucraniano, com capacidade de colocar em marcha um projeto genocida contra a população de origem russa (BBC, 2021) – invadiu o país vizinho no que acabou chamando de uma Operação Militar Especial, não permitindo o uso da palavra guerra, a atenção internacional voltou seu foco à Ucrânia.

A proteção da população de origem russa (étnica e linguisticamente russa), todavia, parece ter sido fabricada para justificar o ataque e a invasão. O Conselho da Europa, importante organização regional que une toda a Europa geograficamente[2], possui importante arcabouço jurídico, como a Carta Europeia de Direitos Humanos e, especificamente com relação a grupos minoritários, há dois instrumentos de proteção[3].

Os documentos tratam tanto da proteção de minorias nacionais – a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, com seu sistema de monitoramento periódico – quanto da proteção de idiomas regionais ou minoritários, por meio da Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritários, que também apresenta um sistema periódico de monitoramento aos Estados membros.

A Ucrânia, sendo parte dos dois tratados, recebeu, desde o início de sua implementação, monitoramento da situação das minorias e dos idiomas minoritários em seu território[4] e, especificamente com relação à etnia russa e ao seu idioma, embora não obtivesse *status* de cooficialidade em todo o território ucraniano, em todos os monitoramentos realizados no país antes da anexação da Crimeia, não foi detectado qualquer tipo de situação que pudesse ser apontada como preocupante tanto para o grupo humano quanto para o idioma russo, havendo ao contrário, até mesmo certa predileção pelo uso do idioma russo, com relação a maior acesso e possibilidades, por

[2] Não se deve confundir com a União Europeia e suas estruturas. O Conselho Europeu tem sua sede em Estrasburgo na França.

[3] Digno de nota que até o início da guerra em 2022, a Rússia, assim como a Ucrânia faziam parte da organização, porém, mesmo tendo sido mantida depois da anexação da Crimeia em 2014, em março de 2022, o Conselho da Europa suspendeu a Rússia e pouco depois iniciou o processo para sua expulsão. Antecipando-se, porém a este processo, a Federação Russa anunciou sua saída da organização (GOTEV, 2022), o que gera impactos diretos também na proteção dos direitos humanos naquele país, haja vista não mais se encontrar sob a Corte Europeia de Direitos Humanos, uma vez que, pelo entendimento do art. 58 de sua convenção, a denúncia se completa após seis meses de seu anúncio.

[4] O que inclui os russos e seu idioma.

parte de outros grupos minoritários do país (ALAMINO, 2021: 75-78).

O monitoramento realizado por uma organização independente – não se tratava apenas do próprio governo ucraniano oferecendo relatório da situação das minorias em seu território – dá a real noção da situação dos russos e seu idioma na Ucrânia, o que contradiz as afirmações do governo russo ao início da invasão do território ucraniano, em uma clara violação do direito internacional, com o cometimento do crime de agressão, conforme o artigo 1º da resolução 3314 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, não havendo tratamento diferenciado da população de origem russa que necessitasse, portanto, uma intervenção em seu socorro.

Estes relatórios fruto dos monitoramentos também fazem cair por terra o argumento que haveria um possível genocídio contra a minoria russa na Ucrânia (ALAMINO, 2023: 76), alegação essa que até ensejaria o caso levado à Corte Internacional de Justiça, ainda sem julgamento final, sobre alegações de genocídio sob a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, que já conta com 33 Estados intervenientes (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2023).

Ainda assim, sem haver uma justificativa factível que não a recuperação de antigos territórios que outrora formaram parte do Império Russo, portanto, com concentração de população minoritária russa, a guerra continua no território *de jure* ucraniano, tendo sido palco de ataques à população civil, o que pode ser considerado, a depender da natureza, crimes de guerra ou até mesmo crimes contra a humanidade.

Tais crimes são de competência do Tribunal Penal Internacional (TPI), corte que, embora nem a Ucrânia, nem a Federação Russa sejam parte, há a possibilidade de fatos ocorridos no território ucraniano serem julgados por este órgão devido ao reconhecimento da jurisdição do Tribunal[5], com base no artigo 12, parágrafo 3º, do Estatuto de Roma, para identificar, processar e julgar autores e seus cúmplices de crimes internacionais, garantido pela Ucrânia ainda no ano de 2015, sem data limite (ALAMINO, 2021: 164). Portanto, o documento que foi assinado no contexto da anexação da Crimeia e das turbulências na capital do país e no leste do território ainda se encontra em vigor, podendo julgar e punir indivíduos que tenham cometido crimes internacionais (genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra[6]) no

[5] Foram realizadas duas declarações de reconhecimento. A primeira estabelecia limite para os acontecimentos a serem investigados (fevereiro de 2014), já a segunda, de 2015, embora, cite expressamente crimes de guerra e crimes contra a humanidade possivelmente tendo sido realizados no território ucraniano, deixou em aberto o tempo limite, podendo ser julgados crimes cometidos no território do país, desde fevereiro de 2014.

[6] O Estatuto de Roma, após as Emendas de Kampala realizadas em 2010, traz quatro crimes internacionais de competência do Tribunal Penal Internacional: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e o crime de agressão. Todavia, conforme previsão do próprio documento, o crime de agressão só poderá ser julgado pelo Tribunal se for cometido no território ou por um indivíduo de nacionalidade de um Estado signatário (art. 15 *bis* §5º), o que foge do caso em tela, já que nem Rússia, nem Ucrânia são signatárias do Estatuto, embora haja a declaração de reconhecimento de competência, por parte ucraniana (ALAMINO, 2023: 83).

território daquele país, independentemente de sua nacionalidade[7].

Foram diversos os relatos de ataques generalizados e sistemáticos à população civil ucraniana, com indícios de valas comuns encontradas nas cidades de *Izium*, *Irpin*, *Bucha*, *Lyman* e *Kozacha Lopan*, o que pode caracterizar crime contra a humanidade, além de indícios fortes de bombardeios a alvos não militares como hospitais e teatros, bem como assassinatos e tortura, nas cidades de *Kharkiv*, *Chernihiv* e *Mariupol*, o que pode ser enquadrado como crime de guerra (ALAMINO, 2023: 79), além da destruição e colapso da represa de *Nova Kakhova*, na região de *Kherson*, que gerou desastre ambiental de grandes proporções, inundando cidades e prejudicando o abastecimento de água potável em diversas regiões do país, sem que se saiba se foi um ataque russo a um alvo não militar, falha estrutural, ou mesmo um ataque ucraniano (PENNINGTON; SHELLEY; VOITOVYCH; KESAIEVA; REGAN, 2023).

Mesmo tendo diversos casos de denúncias de crimes ocorridos desde o início das operações militares (invasão) da Federação Russa ao território ucraniano, há possibilidade de escalada no conflito, sobretudo após a informação de uso de bombas de fragmentação (*cluster bombs*), fornecidas à Ucrânia, pelo governo dos Estados Unidos da América, que são repudiadas pela comunidade internacional, devido ao risco à população civil[8] (HUDSON; KHURSHUDYAN, 2023), havendo inclusive, desde 2008, a Convenção sobre Munições de Dispersão, onde se bane a produção e o uso deste tipo de armamento, que embora tenha boa aceitação na Europa Ocidental, não fazem parte a Ucrânia, os Estados Unidos, a Federação Russa ou o Brasil, como Estados signatários.

Por sua vez, a Rússia, no mês de julho de 2023, passou a bombardear portos ucranianos e silos de grãos ucranianos (OLEARCHYK; FOY; HOOK, FINANCIAL TIMES, 2023), não sendo considerados necessariamente como alvos de interesse militar os portos, muito menos os silos de grãos, configurando, portanto, internacionalmente, como um crime de guerra, que deve ser investigado e julgado.

A guerra engendrada pela Federação Russa contra a Ucrânia além da terrível catástrofe em vidas e infraestrutura, também gerou diversas dificuldades com relação à distribuição e ao preço de alimentos no mundo, dado a qualidade produtiva dos dois países envolvidos, especialmente com relação a grãos como o trigo, mas também na esfera humanitária, com o grande fluxo de pessoas fugindo das áreas de conflito, sobretudo para os países imediatamente vizinhos, mas também para os países da União Europeia em geral e até mesmo para o Brasil.

---

[7] Ressalta-se a ação do TPI com relação ao mandado de prisão expedido contra o presidente da Rússia Vladimir Putin e a Comissária para os Direitos das Crianças do Gabinete Presidencial Russo, Maria Lvova-Belova, no dia 17 de março de 2023, com relação à deportação de crianças da Ucrânia para a Rússia (ALAMINO, 2023: 84).

[8] O que pode eventualmente ensejar em crime de guerra.

2. A GUERRA DA UCRÂNIA E A CARESTIA

A guerra na Ucrânia causou impactos diretos no preço de cereais e na distribuição destes bens nos mercados internacionais. Tanto a Federação Russa quanto a Ucrânia são dois dos principais produtores de grãos internacionais, produzindo 14% do total do milho do mercado internacional, 16% de colza, 23% de cevada, 27% de trigo e 53% de óleo e semente de girassol[9]. Tendo uma participação tão grande no mercado internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED)[10] considerou, em 2022, que devido ao domínio e dependência de alguns Estados mais pobres com relação à importação de comida destes países, haveria maior impacto no encarecimento dos grãos nos países mais pobres que nos países mais ricos, menos dependentes (UNCTAD, 2022: 3-4).

A dependência de alguns países com relação às commodities russas e ucranianas chegava a 25% de suas importações, como no caso da Turquia. Por outro lado, ficou evidente, com a crise gerada pela guerra, da dependência do continente africano com relação do trigo proveniente da Rússia e da Ucrânia, respondendo respectivamente por 32% e 12% das importações de trigo daqueles países. Países como a Somália, dependiam integralmente do trigo dos Estados em guerra, importando mais de 60% da Ucrânia e o restante da Rússia, ou outros casos como o Benin, com 100% do trigo que chega ao Estado advindos da produção russa. Outros catorze países africanos figuram no levantamento da CNUCED como dependentes de mais de 50% da importação de trigo dos dois países em guerra, alguns chegando a mais de 80 ou 70% como Egito e Sudão respectivamente, seguidos pela República Democrática do Congo, Senegal, Tanzânia, Ruanda, Madagascar, República do Congo, Burkina Faso, Gâmbia, Líbia, Tunísia, Uganda e Burundi. O levantamento demonstra ainda como outros países menos desenvolvidos dependentes de mais de 50% do trigo importado da Rússia e da Ucrânia, como Laos (mais de 90%) e o Iêmen (pouco mais de 50%), ambos no continente asiático (UNCTAD, 2022: 5).

O preço dos alimentos em geral sofreu grande aumento com o início da guerra. Seguindo a tabela gerada pelo índice de preços de comida da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), podemos perceber que do ano 2021 para o ano 2022, já assolado pela guerra na Ucrânia, houve um salto no índice geral, de 125,7 para 143,7. Embora o aumento tenha ocorrido com diversos fatores alimentícios, como carne, laticínios e açúcar, não sofreram o mesmo aumento como cereais e óleos vegetais (diretamente impactados pelo fato de Rússia e Ucrânia serem grandes produtores e exportadores). Apenas a título de exemplo, pode-se ver que, enquanto a carne teve um aumento (de 2021 a 2022) de 107,7 para 118,8 em

[9] Respectivamente 13% Ucrânia e 1% Rússia, com relação ao milho; 10 % Ucrânia, 6% Rússia, com relação à colza; 11% Ucrânia, 12% Rússia, com relação à cevada; 9% Ucrânia, 18% Rússia, com relação ao trigo; e 36% Ucrânia e 17% Rússia, com relação a sementes e óleo de girassol.

[10] UNCTAD em inglês.

seu índice, os cereais saltaram de 131,2 para 154,7 e os óleos vegetais de 164,9 para 187,8 – uma elevação de preços muito maior do que o enfrentado no geral, havendo saltos ainda mais consideráveis se analisados mensalmente, sobretudo com relação aos primeiros meses da guerra (FAO, 2023).

Como forma de reduzir os impactos gerados pela guerra, uma proposta do Secretário-Geral das Nações Unidas, acordado pela República da Turquia, pela Federação Russa e pela Ucrânia, para facilitar a navegação segura para a exportação de grãos, alimentos e fertilizantes (como amônia) dos portos de Odesa, Chernomorsk e Yuzhny (portos ucranianos do Mar Negro) foi assinada, dando certas garantias ao escoamento da produção e ao abastecimento das exportações, sobretudo aos mercados mais dependentes.

O acordo, firmado em Istambul, em julho de 2022, garantiria que os portos e a navegação não fossem fechados para navios exportadores, permitindo que sua passagem fosse monitorada, sem o risco de ataques, passando por um corredor humanitário, garantido pelas partes contratantes, tendo a Turquia posição de destaque, pois através de seus portos (uma vez que o país tem controle dos estreitos que ligam o Mar Negro ao Mar Mediterrâneo e assim aos demais portos europeus) seria feita a inspeção dos navios por um time de inspeção (INITIATIVE, 2022).

O acordo conhecido como Iniciativa Grãos do Mar Negro, de duração inicial por 120 dias, foi constantemente renovado entre as partes, conseguindo movimentar um total de 32,856,036 toneladas de carga, composta principalmente (51% do total) de milho, seguido de trigo (27%), farinha de girassol e óleo de girassol (6% e 5% respectivamente), possuindo como destinos principais os portos chineses, espanhóis e turcos (BLACK SEA GRAIN INITIATIVE JOINT COORDINATION CENTRE, 2023).

Recentemente, em julho de 2023, porém, o acordo sofreu um grande revés, ao não ser renovado pela Federação Russa, após as alegações de que seus pleitos não estavam sendo respeitados pelas partes contratantes, portando decidindo por se retirar do acordo (REUTERS, 2023). Desde meados do mês de julho não há mais nenhum acordo que garanta o fluxo de navios pelo Mar Negro sem o risco de ataques militares, não há, portanto, corredor humanitário para o escoamento da produção agrícola. A Federação Russa alegou que só retornará à Iniciativa do Mar Negro se "resultados concretos" para proteger bens russos sejam colocados em prática, em relação direta ao ataque sofrido na ponte que liga a Crimeia ocupada e anexada pela Rússia ao seu território continental (SHARP, 2023).

A ausência da Rússia no acordo pode afetar diretamente o fluxo de navios escoando a produção de grãos a serem comercializados com o resto do globo, ainda que a Turquia tenha se colocado como garantidora da manutenção do acordo com a Ucrânia, disponibilizando sua frota marítima para garantir a segurança dos corredores navais pelos quais trafegam os grãos exportados, porém, é fato que atualmente há uma

espécie de bloqueio naval das exportações ucranianas via Mar Negro.

Uma saída para o escoamento dos grãos produzidos pela Ucrânia pode ser o uso de portos romenos, também pelo Mar Negro, mas usando a alternativa de escoamento pelo rio Danúbio até o território da Romênia e de lá encaminhando para os mercados internacionais, o que gerou mudança nos alvos da guerra, fazendo a Rússia começar a atacar regiões muito próximas à fronteira da Romênia, apenas 200 metros, como o porto de Reni (ainda na Ucrânia), além de tanques de armazenamento, como em Chornomorsk, o que levou à perda de aproximadamente 60 mil toneladas de produtos agrícolas.

Sem a rota do Mar Negro garantida pela Iniciativa organizada com o auxílio das Nações Unidas e da Turquia, o total de produção agrícola ucraniana que consegue ser escoada passa a míseros 2,5 milhões de toneladas por mês, no máximo, muito aquém da capacidade total, o que gerará impacto nos preços de grãos, sobretudo o trigo, que já sofre aumento de 10% nos preços desde a saída da Rússia do acordo, haja vista a dificuldade de se escoar a produção, até mesmo por barreiras físicas, como a própria capacidade e navegabilidade do rio Danúbio, um rio estreito, gerando o já alertado aumento de preços e insegurança com relação ao abastecimento dos países mais dependentes destes grãos exportados pela Ucrânia. Outros pontos que geram tensão, a partir da posição russa de retirada do acordo, são a ameaça de considerar navios mercantes como alvos militares, tanto por parte da Rússia como da Ucrânia, (HORTON; AHMEDZADE, 2023) o que poderia ser considerado um crime de guerra, além da proximidade dos ataques ao território romeno, que é um país membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que, caso atacado, tem o condão de fazer uma escalada ainda maior no conflito.

Destaca-se que apesar de a Federação Russa continuar com ataques em alvos não militares, que minam a distribuição de grãos ucranianos aos países importadores mais necessitados, o país agressor toma uma medida política bastante agressiva para substituir as exportações ucranianas em pelo menos seis países africanos, Burkina Faso, Eritreia, Mali, República Centro-Africana, Somália e Zimbábue, prometendo o envio de entre 25 e 50 mil toneladas de grãos gratuitamente a estes Estados (SAUER, 2023).

3. A GUERRA DA UCRÂNIA E O IMPACTO HUMANITÁRIO

Desde o início do conflito, o impacto dos ataques em áreas urbanas, muitas vezes tendo como alvos diretos ou indiretos a população civil, fez surgir um grande fluxo de pessoas que se deslocaram, fugindo do conflito, para outras regiões, seja internamente na Ucrânia, seja buscando abrigo em países vizinhos.

Logo no começo do conflito, ainda em março, a Comissão Europeia, órgão

executivo da União Europeia, propôs ativar a Diretiva sobre Proteção Temporária, garantindo, como denotado pelo nome do instrumento, proteção temporária, garantia de poder viajar dentro do território da União Europeia e, mais importante, acesso a habitação, assistência médica, educação e trabalho[11]. Este tipo de iniciativa da União Europeia é diferente do recebimento de refugiados, não se baseando, portanto, na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, mas não exclui a possibilidade do pedido de refúgio, havendo portanto duas formas de se garantir a proteção nos países da União Europeia, seja pelo tratado internacional sobre refugiados, seja pela diretiva específica.

Do final de fevereiro de 2022 ao início de julho de 2023, a União Europeia registrou um total de quatro milhões de ucranianos com pedido de proteção temporária e mais de 37 mil pedidos de refúgio, contando com mais de 804 mil ucranianos em idade escolar devidamente integrados no sistema nacional de educação do país receptor, ao passo que estima existir mais de cinco milhões de deslocados internamente na Ucrânia, que são pessoas que tiveram de sair de seu lugar de residência, buscando abrigo e segurança em outro lugar, dentro do mesmo país, sendo 2,5 milhões de crianças (EUROPEAN COMMISSION, 2023).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR[12]) adotou um *Regional Refugee Response Plan*, plano regional de resposta aos refugiados, com países próximos à Ucrânia, alguns fronteiriços, sendo eles Bulgária, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Moldávia, Polônia, República Tcheca e Romênia, com orçamento para o ano de 2023 de 1.7 bilhões de dólares a ser usado para receber a população ucraniana em fuga, considerando que, em sua maioria, aproximadamente 66%, são mulheres e meninas que buscam essa proteção (UNHCR, 2023b, 6; 13).

Durante os primeiros meses de guerra, diversos corredores humanitários foram criados com o objetivo de evacuar civis, sendo um dos mais importantes e conhecidos o da cidade de Mariupol, local às margens do Mar de Azov, duramente sitiado pelas tropas russas no começo do conflito. Houve diversos relatos de que a Rússia usava os corredores humanitários como parte de suas operações militares, permitindo a evacuação de civis apenas para rotas que os levassem ao território da Rússia ou ao de seu aliado Belarus. Outro ponto de destaque e que pode ser considerado como um crime de guerra é o bombardeio impedindo a evacuação destes civis, aos corredores humanitários criados tanto em Mariupol, como em outras regiões, como Kharkiv, ou a capital *Kyiv*[13] (AL JAZEERA. 2022).

[11] Há de se salientar que, embora muito louvável a posição da União Europeia com relação à crise humanitária gerada pela Guerra na Ucrânia, durante todo o período de Guerra Civil na Síria, com inúmeros fluxos de refugiados chegando ao continente, nenhuma medida de mesma magnitude foi tomada com relação àquele país asiático, mostrando um tratamento diferenciado em situações de conflito armado.

[12] Reconhecida internacionalmente pelo acrônimo UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*).

[13] Embora em português seja normalmente grafado como Kiev (da transliteração do nome em russo),

O fluxo, portanto, de refugiados[14] ucranianos alcançou também os países agressores[15], sendo eles receptores de grandes levas de ucranianos, ainda que em menor escala do que para os países da União Europeia. A Federação Russa abrigou até o final de 2022, mais de um milhão e trezentos mil ucranianos e Belarus, até o início do mês de maio de 2023 havia recebido mais de vinte sete mil e seiscentos cidadãos ucranianos fugindo do conflito em seu país de origem (UNHCR, 2023).

O Brasil, por sua vez, também foi um Estado receptor de ucranianos fugindo do conflito desde 2022. Com a possibilidade de se conceder visto humanitário, advindo da nova lei de migração, de 2017, que reconhece a existência de visto temporário com a finalidade de acolhida humanitária e pela Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 28, de março de 2022, foi franqueado a nacionais ucranianos e a apátridas, que tenham sido afetados ou deslocados pela situação da guerra na Ucrânia, a possibilidade de se abrigarem no Brasil e no país se estabelecerem por dois anos, podendo eventualmente ser convertido em período indeterminado.

O fluxo de ucranianos ao Brasil não foi tão expressivo quanto o direcionado aos países da União Europeia, porém, ainda no primeiro mês de guerra, um total de mais de mil e cem pessoas já haviam entrado em território brasileiro em busca de abrigo contra a ameaça russa, sobretudo devido à modalidade do visto humanitário que facilita sua entrada e permanência no país (FIGUEIREDO; OSORIO; TORTELLA, 2022). Por outro lado, durante todo o ano de 2022, apenas 23 pessoas de nacionalidade ou de residência habitual na Ucrânia solicitaram refúgio no Brasil, destes, treze foram do sexo masculino e dez do sexo feminino, sendo obtido deferimento dos processos em 57,5% dos casos (JUNGER DA SILVA; CAVALCANTI; LEMOS SILVA; TONHATI; LIMA COSTA, 2023:25-26), havendo clara prevalência na concessão de entrada e permanência via visto humanitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Guerra na Ucrânia é um conflito que infelizmente se arrasta por mais de um ano, com inúmeras perdas humanas e também econômicas e culturais. Nenhuma análise pode ser feita sem serem considerados, além dos impactos bélicos e dos possíveis

optou-se no presente artigo por apresentar a transliteração direta do ucraniano, idioma oficial do país, para designar a capital da Ucrânia, assim, a capital será grafada como *Kyiv*, seguindo a forma como tem sido trazida nos noticiários internacionais.

[14] O termo não é tecnicamente o mais preciso, podendo representar refugiados, conforme a Convenção 1951 e seu Protocolo de 1967, mas também pessoas que obtiveram proteção temporária em outros países e pessoas que, em alguns casos, obtiveram visto humanitário, como será demonstrado ao tratar do caso de ucranianos que buscaram acolhida em território brasileiro.

[15] Belarus ao permitir que seu território seja usado pelas tropas russas para avançar no território ucraniano, perpetrando o ato de agressão, também deve ser considerado como um Estado agressor, seguindo o artigo 3º (f) da Resolução 3314 (XXIX) que trata sobre a definição de Agressão.

crimes internacionais relacionados com o conflito, os impactos causados ao mercado internacional de grãos e o abastecimento dos países mais dependentes das exportações ucranianas de alimento.

A possibilidade de estrangulamento do fluxo de grãos, com o risco de desabastecimento de diversos Estados dependentes das exportações ucranianas, fez o preço de alimentos, sobretudo a base de trigo, sofrer aumentos em diversos momentos desde o início da guerra. Embora a Iniciativa do Mar Negro tenha aliviado a pressão no abastecimento de grãos aos países mais dependentes, sobretudo no continente africano, a descontinuidade do programa e os contínuos ataques russos às estruturas de armazenamento e aos portos pelos quais escoa a produção geram novas pressões aos preços e ao risco de falta de grãos em alguns países, o que tem sido capitalizado pela Rússia ao oferecer programas de doação de grãos a determinados Estados africanos.

Outro fator importante para análise é a crise humanitária gerada pelo conflito e a pronta resposta que a União Europeia adotou ao tratar o número crescente de cidadãos ucranianos que fugiam da zona de combate, procurando abrigo em seu território. A facilitação de entrada no espaço europeu, com as garantias de livre trânsito dentro dos limites da União Europeia, somados ao acesso a habitação, saúde, trabalho e educação, no contexto da proteção temporária pode ser considerado um marco no tratamento humanitário, dando uma perspectiva diferente ao acolhimento de pessoas que poderiam pleitear o reconhecimento de sua situação de refugiados – situação ímpar que se espera tenha continuidade caso seja necessário com relação a outras regiões em conflito, uma vez que não houve o mesmo tratamento com a situação da Guerra na Síria, por exemplo.

A Guerra na Ucrânia, portanto, não pode ser observada apenas por uma única vertente, mas a partir de diversos prismas que demonstram a complexidade do tema. Crimes internacionais, carestia e fluxo de refugiados estão intimamente ligados, haja vista que parte da carestia é decorrente do ataque deliberado a alvos não militares (o que pode ser um crime internacional), da mesma forma que o ataque a cidades e a populações civis, gera fluxo de pessoas buscando abrigo em outros países. Apenas com a compreensão da dimensão da destruição e dos efeitos que o conflito causa será possível procurar resoluções para as atrocidades que já duram mais de um ano e que afetam a comunidade internacional como um todo.

REFERÊNCIAS

AL JAZEERA. Ukraine blasts Russian plan for 'humanitarian corridors'. [*S. l.*], 7 mar. 2022. AL JAZEERA. *News – Russia-Ukraine war*. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/7/ukraine-blasts-russia-plan-corridor>. Acesso em 26 jul. 2023.

ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel. Crimes internacionais e a guerra na Ucrânia. *Diké (UESC)*, Ilhéus, v.22, n. 22, Edição Especial, 2023, p. 72-90.

ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel. *Anexação da Crimeia*: o conceito de agressão no Direito Internacional. Curitiba: Instituto Memória, 2021.

BBC. Russia Ukraine: Putin compares Donbas war zone to genocide. [*S. l.*], 10 dez. 2021. In: BBC. *Europe*. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59599066>. Acesso em 15 jul. 2023.

BLACK SEA GRAIN INITIATIVE JOINT COORDINATION CENTRE. *Vessel Movements*, 2023. Disponível em: https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/vessel-movements. Acesso em 21 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 – Institui a Lei de Migração*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=L13445&text=LEI%20N%C2%BA%2013.445%2C%20DE%2024%20DE%20MAIO%20DE%202017.&text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante>. Acesso em 26 jul. 2023.

BRASIL. *Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 28, de 3 de março de 2022*. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_28_DE_3_DE_MAR%C3%87O_DE_2022.pdf>. Acesso em 26 jul. 2023.

CARTA Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d3589>. Acesso em 15 jul. 2023.

CONVENÇÃO Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por>. Acesso em 15 jul. 2023.

CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 28 jul. 2023.

CONVENÇÃO-QUADRO para a Proteção das Minorias Nacionais e Relatório Explicativo. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c1313>. Acesso em 15 jul. 2023.

CONVENTION on cluster munitions. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/26-6.pdf>. Acesso em 21 jul. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. *Migration management:* Welcoming refugees from Ukraine – 2023. Disponível em: <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-welcoming-refugees-ukraine_en>. Acesso em 25 jul. 2023.

FAO. *Food Price Index*. Disponível em: https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en. Acesso em 21 jul. 2023.

FIGUEIREDO, Carolina; OSORIO, Pedro; TORTELLA, Tiago. Mais de 1.100 ucranianos desembarcaram no Brasil desde o início da guerra, diz PF. CNN BRASIL. *Internacional*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/mais-de-1-100-ucranianos-desembarcaram-no-brasil-desde-o-inicio-da-guerra-diz-pf/>. Acesso em 29 jul. 2023.

GOTEV, Georgi; EURACTIV. Russia leaves Council of Europe, avoiding being kicked out. [*S. l.*], 10 mar. 2022. EURACTIV. *Global*-Europe. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/russia-leaves-council-of-europe-avoiding-being-kicked-out/>. Acesso 15 jul. 2023.

HORTON, Jake; AHMEDZADE, Tural. Russia's new tactic for cutting off Ukraine's grain. [*S. l.*], 29 jul. 2023. BBC. *News – Europe*. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-66328810>. Acesso em 30 jul. 2023.

HUDSON, John; KHURSHUDYAN, Isabelle. Ukraine begins firing U.S.- provided cluster munitions at Russian forces. [*S. l.*], 20 jul. 2023. THE WASHINGTON POST. *World*. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2023/07/20/cluster-munitions-ukraine-war-russia/> Acesso em 23 jul. 2023.

INITIATIVE on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports – Istambul, 22 Jul. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf>. Acesso em 21 jul. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation) – The Court decides on the admissibility of the declaration of intervention filed by 33 States – Press Release no. 2023/27 9 June 2023*. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20230609-PRE-01-00-EN.pdf>. Acesso em 16 jul. 2023.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. *Observatório das Migrações Internacionais*. Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

OLEARCHYK, Roman; FOY, Henry; HOOK, Leslie; FINANCIAL TIMES.

Rússia bombardeia silos de grãos da Ucrânia. Kiev, Bruxelas e Londres, 21 jul. 2023. VALOR ECONÔMICO. *Notícias*. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2023/07/21/russia-bombardeia-silos-de-graos-da-ucrania.ghtml>. Acesso em 23 jul. 2023.

PENNINGTON, Josh; SHELLEY, Jo; VOITOVYCH, Olga; KESAIEVA, Julia; REGAN, Helen. Explosão de barragem na Ucrânia é "catástrofe ecológica", diz secretário-geral da ONU. [*S. l.*], 8 jun. 2023. CNN BRASIL. *Internacional*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/explosao-de-barragem-na-ucrania-e-catastrofe-ecologica-diz-secretario-geral-da-onu/>. Acesso em 20 jul. 2023.

PROTOCOLO de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 27 jul. 2023.

REUTERS. Kremlin says 'no grounds' to extend grain deal. [*S. l.*], 21 jun. 2023. REUTERS. *Europe*. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/kremlin-says-no-grounds-extend-grain-deal-2023-06-21/>. Acesso em 21 jul. 2023.

ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>. Acesso em 20 jul. 2023.

SAUER, Pjotr. Putin promises free grain to six African nations after collapse of Black Sea deal. [*S. l.*], 27 jul. 2023. THE GUARDIAN. *World-Europe*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/27/putin-promises-free-grain-to-six-african-nations-after-collapse-of-black-sea-deal>. 28 jul. 2023.

SHARP, Alexandra. Russia leaves Black Sea Grain Deal. [*S. l.*], 17 jul. 2023. FOREIGN POLICY. *World Brief*. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2023/07/17/russia-black-sea-grain-deal-putin-ukraine-crimean-bridge-attack/>. Acesso em 22 jul. 2023.

UNCTAD. *The impact on trade and development of the war in Ukraine*: UNCTAD rapid assesment – 16 March 2022. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2022d1_en.pdf>. Acesso em 21 jul. 2023.

UNGA. *Definition of Aggression – Resolution 3314 (XXIX)*. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/GAres3314.html>. Acesso em 16 jul. 2023.

UNHCR. *Operational Data Portal:*Ukraine Refugee Situation – 2023. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Acesso em 25 jul. 2023.

UNHCR. *Regional Refugee Response Plan*: Ukraine Situation January-December 2023b. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation-regional-refugee-response-plan>. Acesso em 25 jul. 2023.

O "AMERICANISMO IDEOLÓGICO" DE BOLSONARO E O ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS

Guilherme Ferreira Figini[1]
Maria Fernanda Valiante Lopes Ferraz[2]

INTRODUÇÃO

A utilização do espaço extra-atmosférico é determinante para o atual posicionamento internacional dos países, devido à sua importância política, econômica e tecnológica. Assim, a participação do Estado brasileiro em iniciativas e negociações dispondo sobre a temática espacial é primordial.

O Brasil é um país continental de grandes abrangências e, por isso, possui dois paralelos geográficos cruzando seu território, o Trópico de Capricórnio e a Linha do Equador, posição considerada ideal para lançamentos de objetos espaciais devido à sua altitude, densidade e clima característicos (VASCONCELOS *et al.*, 2019).

Dadas essas condições, no estado do Maranhão (na região Nordeste do país), foi construído o Centro de Lançamentos de Alcântara (CLA), um dos centros de lançamento mais bem posicionados do mundo. Contudo, desde seu estabelecimento, a utilização da Base maranhense não tem atingido as expectativas traçadas quando da sua edificação, o que demonstra a ausência de materialização do lema atribuído pelo Estado brasileiro ao CLA: de "janela brasileira para o espaço" (VASCONCELOS *et al.*, 2019; BERTOLACCINI, 2020).

Além disso, outro problema que permeia a situação diz respeito às medidas tomadas para construção da Base de Alcântara. Para que o território fosse utilizado, comunidades Quilombolas foram obrigadas a retirar-se das terras que ocupavam, sem qualquer consulta prévia ou consentimento (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2022).

No que concerne à utilização do CLA, a problemática desse trabalho consiste em analisar o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre Brasil e Estados

[1] Advogado. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em Direito e Política Espacial pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Mestrando na área de Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). E-mail: guilherme_figini@hotmail.com.

[2] Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. Graduada em Ciências Sociais Aplicadas – Relações Internacionais (2019-2022). Membro do Grupo de Pesquisa em Direito e Política Espacial do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. E-mail: mafeferraz1@hotmail.com.

Unidos e os reais benefícios à nação brasileira, ponderando se, de fato, o saldo do acordo seria negativo ao invés de positivo.

Dessa forma, a hipótese levantada nesse capítulo defende que o viés ideológico na condução da Política Externa Brasileira, durante a presidência de Jair Bolsonaro, acarretou a assinatura do AST sem barganha política alguma, o que beneficiou os EUA em inúmeras tratativas e, por outro lado, vulnerabilizou o Brasil, não somente no âmbito da Responsabilidade Internacional, como também na sua própria Soberania Nacional.

A fim de confirmar a hipótese mostrada, o capítulo objetiva, de forma geral, correlacionar a Política Externa Brasileira ideológica de Jair Bolsonaro com a assinatura do AST, evidenciando as problemáticas do alinhamento automático sem a obtenção de concessões.

Em relação ao método aplicado, a pesquisa baseia-se na abordagem hipotético-dedutiva, a fim de provar a veracidade da hipótese levantada. Dessa forma, a metodologia consiste na análise bibliográfica sobre a Política Externa Brasileira durante a presidência de Bolsonaro, perpassando pelos documentos oficiais do AST, da Política Nacional de Defesa, do Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara na Comissão e na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e, inclusive, pela Constituição Federal de 1988.

Com este escopo, no primeiro tópico, a Política Externa Brasileira de Jair Bolsonaro é analisada, sendo mostrados os posicionamentos relativos às atividades ideológicas. Na sequência, o capítulo adentra a história da Política Espacial Brasileira e do AST, relatando as discussões sucedidas acerca dessa temática.

O terceiro tópico discute as problemáticas jurídicas acerca do Acordo supracitado, com análise de seus dispositivos legais e de suas consequências para o Estado brasileiro. Além disso, com a submissão do caso das "Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil" à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), realiza-se estudo da apreciação de tal caso por parte da CIDH, bem como do julgamento da Corte IDH, ainda sem sentença proferida.

1. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE JAIR BOLSONARO

Política Externa é a política pública, de certa exclusividade do Poder Executivo federal desde a Constituição de 1988, que delimita a estratégia estatal de posicionamento internacional, designando suas diretrizes e objetivos (FIGUEIRA, 2011).

Uma célebre figura da Política Exterior do Brasil (PEB) é o ex-Ministro das Relações Exteriores José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco. Após a reorientação da Política Externa no fim do Império e início da República, as linhas de atuação internacional do Barão foram essenciais para: a conquista de intangibilidade

na soberania brasileira; a demarcação territorial; a supremacia representativa na América do Sul; e, sobretudo, a conquista do prestígio internacional do país (CERVO; BUENO, 2017).

Além disso, foi na gestão de Rio Branco que o Ministério das Relações Exteriores desenvolveu autonomia na coordenação externa do país, o que restou perpetuado a despeito das transições de governo sucedidas no Brasil (CERVO; BUENO, 2017).

Quando diretrizes e posicionamentos políticos se mantém, apesar da alteração presidencial, a política é denominada de Política de Estado. Esta, normalmente estabelecida por lei ou forte costume estatal, tende a ser remodelada tão somente para adequação a novo período histórico (FIGUEIRA, 2011).

Como exemplo das diretrizes de Política de Estado na PEB, aponta-se ao art. 4° da Constituição de 1988, que estabelece as premissas basilares das Relações Internacionais do país, tais como: independência nacional, não-intervenção, repúdio ao terrorismo e ao racismo, prevalência dos direitos humanos, dentre outros (BRASIL, 1988).

Ademais, existem as chamadas Políticas de Governo. Estas são estabelecidas e implementadas pelos planos de governo dos candidatos ao cargo de presidente, perdurando ao longo de seu mandato. Logo, são temporárias e condicionadas à agenda governamental de determinado candidato, bem como à sua permanência no cargo (BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2020).

Como exemplos de Políticas de Governo relacionadas às agendas presidenciais, pode-se citar: a Política Externa Independente, de Jânio Quadros e João Goulart; os "50 anos em 5" de Juscelino Kubitschek; a Política Externa "Altiva e Ativa" de Luiz Inácio Lula da Silva; e a Política Externa de "Contenção na Continuidade" de Dilma Roussef são exemplos de Políticas de Governo relacionadas às agendas presidenciais (CERVO; BUENO, 2017).

De forma geral, a PEB tem padrões comumente seguidos em todos os períodos históricos desde sua republicanização com Rio Branco. Princípios como: não-intervenção, liderança regional, defesa do multilateralismo, ampliação das relações internacionais sem distinção a países, não alinhamento automático, desenvolvimento econômico etc., sempre foram basilares na conduta internacional brasileira (BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2020).

No entanto, essa abordagem sofreu enorme ruptura após a posse de Jair Messias Bolsonaro à presidência do Brasil (2019-2022). Padrões estáveis de comportamento internacional do Estado foram alterados, gerando conflitos internos e externos (COSTA SILVA; SARAIVA, 2019).

Esse fenômeno "inaugurou inédita direção de política externa, nunca antes vista em qualquer parte do mundo: uma política externa movida exclusivamente por motivações ideológicas". (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020, p. 192). Assim, tem-se

que a política externa ideológica, em vez de ações e afirmações práticas, prioriza a conciliação entre princípios e soluções teóricas, não considerando suas consequências em face da realidade. Em razão disso, tal política externa pode ser associada a ações de curto prazo, dada a ausência de planejamento no futuro, bem como à uma política totalmente centralizada na pessoa do atual mandatário daquele determinado país, passando a sobrepor-se aos próprios interesses nacionais (GARDINI, 2011).

À luz da metodologia de Análise de Política Externa (APE), pode-se afirmar que, por se tratar também de uma política pública, a Política Externa está diretamente relacionada aos processos de interesses políticos e ideológico-partidários (BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2020).

Isso pode ser explicado pelos pensamentos da segunda geração de APE, conhecida como *Foreign Policy Context* (ou Contexto da Política Externa, em tradução livre). Tal vertente de análise considera o ser humano enquanto ser social. Logo, "partem da premissa que a mente de um formulador e decisor [...] carrega ideologia, cultura, emoções, etc.; que influenciarão nas decisões que irá tomar [...]." (FIGUEIRA, 2011, p. 22).

Assim, quanto mais pessoal e individual as decisões, mais influências cognitivas próprias permeiam essas escolhas. Exemplo disso foi a clara descontinuidade da abordagem tradicional da PEB logo no primeiro momento das nomeações ministeriais, oportunidade na qual o Presidente da República indica seus futuros ministros, com base em suas preferências pessoais.

No Ministério das Relações Exteriores, fora selecionado, como Ministro, o diplomata Ernesto Araújo que, já em seu discurso de posse, elucidou as diretrizes de posicionamento internacional do país, citando sua admiração a Israel, criticando Organizações Não-Governamentais e contrariando o que definiu como "globalismo" (BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2020). Carregado de declarações de cunho ideológico, as quais beiram teorias da conspiração, o então Chanceler brasileiro declarou que "[...] a ordem global vigente é orientada contra as liberdades individuais, uma suposta dominação de esquerda nos fóruns multilaterais que busca reduzir a autonomia e soberania dos Estados." (ARAÚJO, 2019).

Com abordagens internacionais, a Política Externa Brasileira intensificou as relações ideológico-conservadoras com governos de direita e ultradireita, sendo o alinhamento político-econômico automático e sem barganha com os Estados Unidos uma prova disso. Outro exemplo são as sucessivas visitas a países como Hungria, Itália e Polônia, todos governador por regimes nacionais-conservadores (ALBUQUERQUE; LIMA, 2019).

Medeiros, Vilas-Boas e Andrade (2019) nomeiam essa relação automática com os Estados Unidos de "americanismo ideológico". Na cronologia da Política Externa Brasileira, é inexequível a fuga de americanismos. No entanto, estes sempre foram pragmáticos, ou seja, baseados em utilidade e praticidade, visão a médio-longo prazo,

busca por desenvolvimento e, principalmente, fundamentados em recompensas ao Brasil (GARDINI, 2011).

Logo, o alinhamento automático, acompanhado do afastamento do Sul Global, por simples equiparação ideológica, gerou resultados displicentes ao Brasil e à sua população (ALBUQUERQUE; LIMA, 2019), como é o caso do AST – comumente conhecido como Acordo de Cooperação de Alcântara ou somente Acordo de Alcântara.

Nessa perspectiva, vale realizar uma breve retrospectiva das iniciativas espaciais brasileiras e de sua posição internacional nesse âmbito, bem como as negociações do AST, até sua assinatura em 18 de março de 2019 e sua entrada em vigor, a partir do Decreto n° 10.220, de 05 de fevereiro de 2020.

2. PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO: O CENTRO DE LANÇAMENTOS DE ALCÂNTARA E O ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS

O Programa Espacial Brasileiro despontou dos anseios da Sociedade Interplanetária Brasileira (SIB) em criar uma instituição civil de pesquisa espacial (PARLAMENTO, 2021).

Até o momento em questão, as instituições ligadas ao Ministério da Aeronáutica, como o Centro Técnico da Aeronáutica (CTA) e o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), tinham enfoque no desenvolvimento aeronáutico e consideravam o setor aeroespacial tão somente para curiosidades científicas (ANTUNES, 2016).

Porém, em 1961, após carta da SIB ao então Presidente Jânio Quadros, foi criado o Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (GOCNAE), estabelecido por meio do Decreto n° 51.133, de 03 de agosto de 1961 (PARLAMENTO, 2021). O GOCNAE, posteriormente chamado de CNAE, era um órgão civil que respondia ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e desfrutava de auxílios militares do CTA e do ITA (ANTUNES, 2016).

Durante os períodos da ditadura militar e de redemocratização, estes órgãos sofreram várias mudanças internas até chegar às suas estruturas oficiais atualmente conhecidas. Primeiramente, em 1964, é formado o Grupo Executivo e de Trabalhos e Estudos de Projetos Espaciais (GETEPE), responsável pela criação do Centro de Lançamento de Foguetes da Barreira do Inferno (CLBI), no estado do Rio Grande do Norte. Em um segundo momento, em 1971, o CNAE é convertido ao INPE (Instituto de Pesquisas Espaciais) e o GETEPE é substituído pelo Instituto de Atividades Espaciais (IAE) que, em união ao Institutos de Pesquisas e Desenvolvimento (IPD), resulta no Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), ativo até os dias atuais (ANTUNES, 2016).

Em 1994, por meio do Decreto n° 1.332/1994, foi criado o Plano Nacional de Desenvolvimento de Atividades Espaciais (PNDAE), cuja função era planejar os

programas nacionais para o espaço cósmico mediante, principalmente, a união de outros setores da política pública brasileira (BRASIL, 2020).

A Agência Espacial Brasileira (AEB), estabelecida em 1994 e subordinada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), foi instituída a fim de administrar o PNDAE e elaborar os novos Programas Nacionais de Atividades Espaciais (PNAE). Além disso, a AEB administra a atividade espacial na esfera civil, como as pesquisas desenvolvidas pelo INPE, por exemplo, e na esfera militar, como as realizadas no âmbito do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial e do ITA. Assim, tal órgão é considerado como o coordenador central do desenvolvimento espacial brasileiro (ANTUNES, 2016).

O Programa Espacial Brasileiro, bem como o Brasil enquanto país, ocupa uma posição promissora e satisfatória na classificação da sua capacidade espacial nacional. Nesse sentido, segundo Leloglu e Kocaoglan (2008), um dos níveis de análise da capacidade espacial de cada país é caracterizado de acordo com sua atuação no espaço cósmico. Para melhor exemplificação, os autores fizeram uso da representação gráfica de uma pirâmide em que, na base, estão todos os Estados que, no geral, utilizam de tecnologias espaciais. Em seguida, situam-se os Estados produtores de satélites. Mais acima, restam os Estados com capacidade própria de lançamento, caso do Brasil – primeiro com o CLBI e, atualmente, com a Base de Alcântara. Por fim, no topo da pirâmide, encontram-se Estados Unidos, Rússia e China, os únicos Estados que já lançaram missões tripuladas (LELOGLU; KOCAOGLAN, 2008).

A posição brasileira frente a essa hierarquia se tornou ainda mais promissora após a construção do CLA no Maranhão. O local apresenta consideráveis vantagens geográficas e naturais, tornando-o um dos principais pontos estratégicos do mundo para a realização de lançamentos (VASCONCELOS *et al.*, 2019). Nesse sentido, destaca-se que:

> A proximidade à linha do Equador (2º18' S), a altitude favorável, o clima estável e previsível e a densidade do ar permitem lançamentos de todos os tipos de operações e objetos espaciais, em todas as épocas do ano, com maior facilidade e menor gasto de combustível, de modo que o CLA seja um dos centros mais favorecidos geograficamente. (VASCONCELOS *et al.*, 2019, p. 2).

Edificado em 1983, o CLA foi criado para substituir o antigo CLBI, pois as atividades neste foram impossibilitadas devido ao crescimento urbano ao redor. No entanto, desde sua criação, o novo Centro de Lançamento do Maranhão não teve todo o seu potencial explorado (VASCONCELOS *et al.*, 2019).

Desde sua construção, a Base de Alcântara tem sido cercada de discussões. Para ser efetivada, a construção implicou na remoção de mais de 300 famílias de povos tradicionais do território no qual habitavam. Estes, conhecidos como Quilombolas, majoritariamente de ascendência indígena e africana, foram destituídos de suas terras

sem qualquer consulta ou consentimento, o que causou a submissão desse caso para apreciação na da Corte IDH (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2022).

Outrossim, haja vista a pouca utilização da Base de Alcântara por parte do Brasil (VASCONCELOS et al., 2019), impõe-se a discussão no tocante ao AST, entre Brasil e Estados Unidos, para a utilização dessa base.

O primeiro AST, assinado em 2000 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, não entrou em vigor pois o Legislativo brasileiro julgou-o incondizente com os princípios da soberania do país. No entanto, em 2017, com o presidente Michel Temer, Brasil e EUA voltaram a debater tal questão, o que culminou na assinatura do Acordo, em março de 2019, após a posse de Jair Bolsonaro como novo mandatário da República Federativa do Brasil (BERTOLACCINI, 2020).

Dado o fundamento ideológico utilizado pela Política Externa Brasileira de Bolsonaro e seu alinhamento automático – sem barganha alguma – aos EUA (MEDEIROS; VILAS-BOAS; ANDRADE, 2019), é necessário analisar os crivos utilizados para tal assinatura, uma vez que há claro desequilíbrio entre as concessões realizadas por ambas as partes, no âmbito do novo AST.

O interesse brasileiro no Acordo tem um viés primordialmente econômico e não desenvolvimentista. O objetivo geral é permitir que missões e objetos espaciais estadunidenses sejam lançados de Alcântara, restringindo o interesse brasileiro quanto à capacitação de funcionários e à viabilização econômica do CLA (VASCONCELOS *et al.*, 2019).

Segundo o Major-Brigadeiro do Ar Luiz Fernando de Aguiar, Presidente da Comissão de Coordenação de Implantação de Sistemas Espaciais, "o Brasil pretende fechar um acordo de salvaguardas tecnológicas com os Estados Unidos que pode viabilizar para a utilização comercial do CLA até o próximo ano" (BRASIL, 2019).

Contudo, além disso, a redação jurídica também acarreta vulnerabilidade à soberania brasileira, visto que, ainda que não seja o principal ator do lançamento, o Brasil será responsabilizado em grau superior por possíveis danos ocorridos (VASCONCELOS *et al.*, 2019).

Assim, faz-se necessária a análise das complicações jurídicas acerca dos critérios que viabilizaram o acordo, bem como do envolvimento da Corte IDH diante das violações dos direitos dos quilombolas quando da construção da Base de Alcântara.

3. O ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS: COMPLICAÇÕES JURÍDICAS E O ENVOLVIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Como supramencionado, as negociações entre brasileiros e norte-americanos

foram retomadas ainda em 2017, oportunidade na qual o então Ministro da Defesa Raul Jungmann anunciara que ambos os países haviam restabelecido as discussões acerca de um novo texto, o que foi dado prosseguimento a partir da eleição de Bolsonaro (ALMEIDA, 2021).

Dentre os objetivos do governo recém-empossado, incluía-se a transformação do país em "um grande *player* do setor aeroespacial" e, por conseguinte, do segmento de lançamentos, o que garantiria uma maior abertura econômica do Brasil para investimentos estrangeiros (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2019; SILVA; GONÇALVES, 2022).

Apesar dos esforços da oposição e das críticas recebidas pela falta de publicidade do novo texto, em processo de desenvolvimento, o governo Bolsonaro obteve sua vitória com a aprovação do texto final do novo AST (SILVA; GONÇALVES, 2022).

Assim, devido à entrada em vigor de tal acordo, passa-se à análise dos dispositivos constantes desse instrumento jurídico, tendo como enfoque principal os que possam, em qualquer parte de sua redação, demonstrar qualquer desequilíbrio na relação Brasil-Estados Unidos.

O artigo I, ao delinear o objetivo do novo AST, estabelece que é proibido o acesso e a transferência de qualquer tecnologia relacionada ao lançamento de veículos lançadores dos Estados Unidos e a espaçonaves brasileiras, norte-americanas ou estrangeiras. Apesar de tal disposição não ser estranha a um Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, verifica-se a expressa permissão aos Estados Unidos para que realize lançamentos, do território brasileiro, tanto para fins comerciais como para fins militares, haja vista a tecnologia dual dos objetos espaciais. Além disso, o Brasil, a partir do Centro Espacial de Alcântara, fica impedido de sediar lançamentos de nações aliadas, como por exemplo, a China, com a qual possui programa de cooperação para lançamento de satélites sino-brasileiros (conhecido como programa CBERS) (BRASIL, 2020; CANDEAS; VIANA, 2020; OLIVEIRA, 2019).

Em seu artigo II, o Acordo traz definições de termos como "dados técnicos", "equipamentos afins", "planos de controle de transferência de tecnologia", dentre outros. O ponto que mais merece destaque é o parágrafo 14, o qual trata das "áreas restritas", determinando que o governo brasileiro poderá permitir acesso a áreas dentro de sua jurisdição territorial tão somente para pessoas autorizadas pelo governo norte-americano. Tal dispositivo concede aos Estados Unidos – e, por consequência, retira do Brasil – o poder para restringir o acesso a determinadas áreas do território brasileiro, o que acarreta a violação da soberania estatal brasileira, um dos fundamentos basilares da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2020; CANDEAS; VIANA, 2020).

Talvez a norma de maior polêmica no novo AST seja a prevista no artigo III, parágrafo 1, alínea "a". Nela, o Brasil se comprometeu a não permitir o lançamento de espaçonaves ou veículos lançadores estrangeiros que pertençam ou estejam sob controle de países, os quais, na data do referido lançamento: estejam sujeitos a sanções

proferidas pelo Conselho de Segurança; ou tenham sido considerados apoiadores de atos de terrorismo internacional, a partir de designação dada por qualquer dos Estados signatários. Aqui, a controvérsia se mostra cristalina, uma vez que, no espectro do acordo, são os Estados Unidos quem fazem parte do Conselho de Segurança, sendo os únicos que poderiam aplicar alguma sanção nesse sentido (BRASIL, 2020).

Ademais, diante da histórica posição de neutralidade da política externa brasileira, a designação de "país apoiador de ato de terrorismo internacional" tenderia a beneficiar, em maior grau, os norte-americanos. Tal designação ainda teria o condão de causar incidentes diplomáticos ao governo brasileiro, uma vez que os Estados Unidos poderiam declarar que China – diante das constantes de violações aos direitos humanos dos povos Uigures – ou Rússia – por causa da invasão à Ucrânia – seriam apoiadores do terrorismo internacional. Esse simples ato impediria o Brasil de realizar lançamentos em parceria com dois dos seus principais parceiros comerciais das últimas décadas, o que, sem dúvida alguma, abalaria as relações diplomáticas com ambos os países (ALMEIDA, 2021; BRASIL, 2020; CANDEAS; VIANA, 2020; OLIVEIRA, 2019).

Outro dispositivo a ser salientado se trata do artigo IV, parágrafo 5, alínea "b", pelo qual os Estados Unidos podem suspender ou revogar quaisquer licenças de exportação relacionadas a atividades de lançamentos sempre que desconfiar do descumprimento de algum artigo do novo AST ou de disposição do Plano de Controle de Transferência de Tecnologia. Essa permissão, além de conferir maior poderio aos norte-americanos em detrimento dos brasileiros, submete até mesmo os licenciados brasileiros às determinações do governo dos Estados Unidos, ocasionando insegurança jurídica acerca da jurisdição pela qual estariam submetidos (BRASIL, 2020; CANDEAS; VIANA, 2020).

Por sua vez, o artigo V, em seu parágrafo 1, proíbe, de forma categórica, que qualquer participante norte-americano preste assistência a representantes brasileiros, salvo mediante autorização do governo dos Estados Unidos (BRASIL, 2020).

Por fim, no que concerne a controles de acesso, o artigo VI permite que apenas pessoas autorizadas pelo governo norte-americano possam supervisionar e monitorar as atividades de lançamento, bem como ter acesso a veículo lançadores e a áreas restritas, não concedendo tal liberalidade a pessoas autorizadas pelo governo brasileiro. Tal dispositivo restringe, mais uma vez, a autonomia e a soberania brasileira no interior de seu próprio centro espacial (BRASIL, 2020).

Portanto, não obstante a tentativa dos governos de ambos os signatários de evitar os erros presentes no texto do Acordo firmado em 2000, a redação do novo AST apresenta complicações jurídicas semelhantes, violando a autonomia e a soberania do Brasil, assim como prejudicando o desenvolvimento da indústria espacial do Brasil, haja vista a restrição de parcerias com outros Estados para realização de lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara (PEREIRA BOJIKIAN; PASQUARIELLO

MARIANO; FORTI THOMAZ, 2022).

Outra justificativa para a assinatura do acordo residia no "incremento imediato do desenvolvimento social e econômico [...]", bem como no impulsionamento da integração do centro na comunidade local, o que traria benefícios para: a educação, a formação de mão de obra e a infraestrutura básico do município e da região, como saneamento, segurança pública, acesso à banda larga, dentre outros (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2019).

Contudo, a retomada das negociações para assinatura do novo AST trouxe as violações aos direitos de 152 comunidades quilombolas de Alcântara novamente para o centro do debate público. Para melhor entender tal situação, é necessário fazer referência ao Decreto n° 7.820/1980, o qual declarou a utilidade pública de uma área de 52 mil hectares. Esse espaço, habitado por 32 comunidades quilombolas, fora expropriado pelo Estado brasileiro – que o utilizou para a criação do CLA –, sem emissão de qualquer título coletivo de propriedade das terras e territórios previamente ocupados (CIDH, 2022).

Em agosto de 2001, representantes de sete comunidades quilombolas peticionaram à CIDH, postulando a responsabilização do Brasil pelas ofensas aos direitos dos povos que habitam nas áreas utilizadas para a construção do Centro de Alcântara. As principais alegações baseavam-se: na violação dos direitos de propriedade coletiva das comunidades; na ausência de consulta prévia; na desapropriação das terras e territórios próximos ao local de construção do Centro; e na falta de recursos judiciais que pudesse solucionar tal situação. Em 2019, foi realizada audiência perante a CIDH, na qual a parte peticionária sustentou que o novo AST acarretaria o aumento das restrições impostas aos quilombolas, facilitando a promoção de novos reassentamentos e deslocamentos desses povos locais (CIDH, 2020).

A partir da análise do caso em concreto, a Comissão Interamericana concluiu que o Estado brasileiro foi, de fato, responsável pela violação dos direitos previstos nos seguintes artigos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: art. 5 (direito à integridade pessoal); art. 8 (garantias judiciais); art. 13 (liberdade de pensamento e expressão); art. 16 (liberdade de associação); art. 17 (proteção da família), art. 21 (direito à propriedade privada), art. 23 (direitos políticos), art. 24 (igualdade perante a lei), art. 25 (proteção judicial) e art. 26 (desenvolvimento progressivo) (CIDH, 2020; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Além disso, a Comissão apontou o desrespeito aos subsequentes dispositivos da Declaração de Bogotá: art. I (direito à vida, liberdade, segurança e integridade); art. II (direito de igualdade); art. IV (direito de liberdade de investigação, opinião, expressão e difusão); art. VI (direito à constituição e proteção da família); art. VIII (direito de residência e trânsito); art. XIII (direito aos benefícios da cultura); art. XIV (direito ao trabalho e a uma justa retribuição); art. XVII (direito de reconhecimento da personalidade jurídica e dos direitos civis); art. XX (direito de sufrágio e de participação

no governo); art. XXII (direito de associação); e art. XXIII (direito de propriedade) (CIDH, 2020; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948).

Como consequência, recomendou-se ao Estado brasileiro que adotasse, o quanto antes, medidas necessárias para proceder na "delimitação, demarcação e titulação completa do território ancestral das comunidades quilombolas de Alcântara", de forma a garantir a posse segura e pacífica de suas terras, bem como a livre determinação de seus membros. Igualmente, a Comissão incentivou a realização de procedimentos de consulta prévia, livre e informada acerca de um possível retorno dessas comunidades às suas terras e territórios tradicionais, apurando uma possível compatibilidade com a utilização do CLA (CIDH, 2020).

No mais, o Brasil foi instado a assegurar o exercício e a proteção de direitos básicos das comunidades quilombolas, tais como os direitos à alimentação, à água, ao meio ambiente sadio, à moradia, à preservação e à salvaguarda das garantias judiciais de seus membros (CIDH, 2020).

Por fim, a Comissão indicou que o país deveria responsabilizar-se pela reparação de danos materiais e imateriais ocasionados aos membros dessas comunidades, por conta da violação dos artigos mencionados anteriormente (CIDH, 2020).

Como as recomendações assinaladas pela Comissão, em seu relatório, não foram empregas pelo governo Bolsonaro, o caso das "Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil" fora levado, em janeiro de 2022, para julgamento na Corte IDH (PIMENTEL, 2023). O julgamento teve início em 26 de abril de 2023, com a realização de audiências públicas para oitiva de ambas as partes, tanto as vítimas como os representantes do Estado brasileiro, bem como das testemunhas arroladas e peritos indicados (FRÓES, 2023).

Além dos relatos das inúmeras famílias de quilombolas que foram removidos de suas terras e territórios, há de ser destacada o posicionamento do novo governo Lula. Durante audiência ocorrida em 27 de abril, o advogado-geral da União, Jorge Messias, fez pedido público de desculpas aos quilombolas de Alcântara, reconhecendo, oficialmente, que o Brasil de fato violara os direitos de propriedade e de proteção jurídica dos membros dessas comunidades, dando razão ao pleito submetido à Comissão Interamericana ainda em 2001 (BRASIL, 2023; VIEGAS, 2023).

Como indício do novo posicionamento brasileiro, Messias anunciou que, atendendo ao relatório formulado pela Comissão, fora estabelecido um Grupo de Trabalho interministerial, com o objetivo de "buscar soluções para a titulação territorial das comunidades remanescentes de quilombos". O GT ainda deverá elaborar proposta de regulamentação de protocolo de consultas prévias, livres e informadas aos povos quilombolas, assegurando a harmonia e o respeito à Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ademais, o advogado-geral destacou o compromisso do governo Lula de reservar recursos financeiros a fim de compensar as violações sucedidas em Alcântara (BRASIL, 2023; VIEGAS, 2023).

Apesar de não haver data prevista para prolação da sentença por parte da Corte Interamericana, a mudança de postura do Brasil merece ser destacada, uma vez que consolida o posicionamento do novo governo no que tange ao tratamento dispensado aos povos indígenas.

No entanto, dada a dificuldade do governo Lula de cumprir com suas promessas nas áreas de proteção ambiental e dos povos indígenas, faz-se imprescindível que, após a decisão final da Corte, a efetivação dos compromissos firmados durante o julgamento seja monitorada pela sociedade civil, a qual deve exercer seu direito e seu dever de proteção aos direitos dos povos originários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste capítulo, verificou-se que a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República Federativa do Brasil causou uma verdadeira ruptura no posicionamento da política externa brasileira, historicamente pautado por princípios como a não-intervenção, a defesa do multilateralismo e o não alinhamento automático. A partir de sua eleição, a política externa que havia ganhado forma com Barão de Rio Branco foi praticamente deixada de lado, sendo substituída por uma PEB apoiada, quase que exclusivamente, em questões ideológicas. Tal alteração foi marcada pelo alinhamento a países cujos governos detinham ideologias semelhantes, com o principal exemplo sendo os Estados Unidos durante a administração de Donald Trump. Como abordado neste trabalho, um dos principais produtos dessa aproximação foi a assinatura do novo AST, em 18 de março de 2019 (BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2020).

Após, analisou-se a evolução histórica da política espacial brasileira, destacando-se a criação da AEB, órgão responsável por administrar o PNDAE e por elaborar futuros PNAEs. Além disso, há de se ressaltar, igualmente, a construção do CLA (MA) – que veio substituir o Centro da Barreira do Inferno (RN) –, suscitando uma série de dificuldades para a população de Alcântara, principalmente aos povos quilombolas. Outro complicador examinado foi a retomada das negociações bilaterais com os Estados Unidos para a assinatura de um novo AST, dada a falta de respaldo do acordo firmado ainda no governo FHC (BERTOLACCINI, 2020).

Por último, foram examinados os dispositivos mais polêmicos do novo AST, abordando questões como: autonomia e soberania nacionais; a possibilidade de utilização do Centro de Alcântara para lançamentos comerciais e até mesmo militares por outro Estado; e o poder de influência concedido aos norte-americanos nas relações diplomáticas do Brasil. Em seguida, foi realizada análise das questões que deram ensejo à submissão, à CIDH, de caso envolvendo o Brasil, acusado pela violação de diversos direitos das populações quilombolas de Alcântara (PEREIRA BOJIKIAN;

PASQUARIELLO MARIANO; FORTI THOMAZ, 2022). Após a conclusão da Comissão, o caso passou a ser julgado pela Corte IDH, a qual ainda deverá prolatar sua decisão final acerca do caso.

A partir da realização deste capítulo, restou comprovada a hipótese testada o longo deste trabalho, pelo qual ficou evidente que o governo de Jair Bolsonaro, ao aliar-se sem exigência de quaisquer contrapartidas aos Estados Unidos de Donald Trump, causou inúmeros prejuízos ao Estado brasileiro, deixando o país à mercê dos desmandos do governo norte-americano.

Nesse sentido, verifica-se que o AST, embora seja cercado de muita expectativa e promessas de investimentos futuros, apresenta problemas semelhantes aos encontrados no Acordo assinado durante a administração de FHC. Além disso, a redação dos dispositivos do AST restringe tanto a autonomia como a soberania brasileiras no que concerne ao controle do país acerca dos lançamentos ocorridos em Alcântara.

Outrossim, faz-se necessário apontar que a assinatura do novo AST propiciou a retomada de discussões acerca de uma futura ampliação do Centro de Alcântara, o que acarretaria a remoção de inúmeras famílias membras dos povos quilombolas da região. Em reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo, foram publicizados documentos que indicavam conversas avançadas para a concretização de um plano de remoção de cerca de 350 famílias quilombolas de Alcântara. A documentação entregue ao pperiódico ainda revelava uma campanha de marketing elaborada pelo MCTI – comandado à época por Marcos Pontes –, com o objetivo de angariar o apoio dos moradores de Alcântara na remoção das famílias quilombolas (VALENTE, 2019).

Diante disso, é possível observar que a assinatura do novo AST deu ensejo ao cometimento de novas violações aos direitos humanos dos povos quilombolas de Alcântara.

Por outro lado, com o retorno de Lula à Presidência da República, resta evidente que o atual governo, além de promover o retorno à política externa tradicional, tem buscado reconhecer os problemas relacionados à construção do Centro de Alcântara, bem como a violação dos direitos da população quilombola do estado do Maranhão. Nesse ponto, nota-se divergências internas entre membros do governo, uma vez que o atual ministro da Justiça, Flávio Dino – antigo governador do Maranhão – apoiou a assinatura do novo AST, declarando por diversas vezes que a soberania nacional do Brasil não seria violada (PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL, 2019).

A despeito do suposto interesse da maioria do governo Lula, verifica-se que o Brasil ainda não empregou ações suficientes, não só para a efetiva proteção dos quilombolas de Alcântara, mas também para aplicações dos dispositivos da Convenção n° 169 da OIT, cuja finalidade é justamente a proteção dos direitos humanos e fundamentais dos povos indígenas.

Assim, apesar dos recentes posicionamentos do governo Lula quanto à população quilombola de Alcântara, é imprescindível que tais declarações e promessas deem

espaço a ações efetivamente concretas de garantia e preservação dos direitos desses povos. Além disso, faz-se necessário que o Estado brasileiro, independentemente do governo em exercício, passe a seguir os princípios delineados na Constituição de 1988 e seja instado a comprometer-se a não priorizar o desenvolvimento de seu programa espacial em detrimento do bem-estar de sua população indígena e quilombola.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. Brasília, DF: AEB, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/acordo-de-salvaguardas-tecnologicas/ast.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

ALBUQUERQUE, M.; LIMA, M. R. S. de. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. **Boletim OPSA**, n. 1, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2019/07/26/o-estilo-bolsonaro-de-governar-e-a-pol%C3%ADtica-externa>. Acesso em 18 mai. 2023.

ALMEIDA, J. L. Contexto do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas – além do que é mostrado. **Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial**, Rio de Janeiro, n. 98, 2019, p. 25-36. Disponível em: <https://sbda.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Revista-98.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023.

ANTUNES, E. V. A evolução histórica do Programa Espacial Brasileiro. **Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia**, v. 15, nov./2016, p. 1-16. Disponível em: <https://www.15snhct.sbhc.org.br/resources/anais/12/1470923711_ARQUIVO_AEvolucaoHistoricadoProgramaEspacialBrasileiro.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

ARAÚJO, E. Discurso de posse. **Ministério das Relações Exteriores**, 02 janeiro 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>. Acesso em: 18 mai. 2023.

BAPTISTA, J. V. M.; BERTOLUCCI, A. C.; DIOGO, A. V. K. Política de Estado ou de Governo? A reorientação da política externa brasileira sob o governo Bolsonaro. **Cadernos do CEAS**: Revista Crítica de Humanidades. Salvador/Recife, v. 45, n. 250, mai./ago. 2020, p. 502-533. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/617>. Acesso em: 18 mai. 2023.

BERTOLACCINI, G. Novo Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA: quanto vale Alcântara? **Núcleo de Estudos e Análises Internacionais**, 2020. Disponível em: <https://neai-unesp.org/novo-acordo-de-salvaguardas-

tecnologicas-entre-brasil-e-eua-quanto-vale-alcantara/>. Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, firmado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Brasil reconhece violação de direitos e pede desculpas a comunidades quilombolas de Alcântara (MA)**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/brasil-reconhece-violacao-de-direitos-e-pede-desculpas-a-comunidades-quilombolas-de-alcantara-ma>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. DF: **Presidência da República**, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. Força Aérea Brasileira. Acordo de salvaguardas tecnológicas é necessário para abertura do CLA ao mercado global. **FAB**, Brasília: Comissão de Coordenação de Implantação de Sistemas Espaciais, 2019. Disponível em: <https://www2.fab.mil.br/ccise/index.php/slideshow/171-primeiro-acordo-deve-ocorrer-nos-estados-unidos>. Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE). **MCTI**, Brasília, 6 de março de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/politica-organizacoes-programa-e-projetos/politica-nacional-de-desenvolvimento-das-atividades-espaciais-pndae>. Acesso em: 19 mai. 2023.

CANDEAS, A.; VIANA, B. P. **O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos e o Centro Espacial de Alcântara**. Cadernos de Política Exterior, ano VI, n° 9, FUNAG, 2020. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1127>. Acesso em: 07 jun. 2023.

CEBALLOS, D. C.; DURÃO, O. S. C. Desafios Estratégicos Do Programa Espacial Brasileiro. **Inpe**, 2011, p. 41-58. Disponível em: <http://mtc-m16d.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc-m19/2013/02.06.18.37/doc/Desafios%20Estrat%E9gicos%20do%20Programa%20Espacial%20Brasileiro.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília,

DF: Ed. UNB, 2017.

CIDH. **Carta de Submissão**: Caso n° 12.569, 05 janeiro 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/BR_12.569_NdeRPt.PDF>. Acesso em: 01 jun. 2023

CIDH. **Relatório n° 189/20**: Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara, 14 junho 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/BR_12.569_PT.PDF>. Acesso em: 01 jun. 2023.

DURÃO, O. S. C. O Programa Espacial Brasileiro: Uma Análise Crítica E Perspectivas. **Revista da Escola Superior de Guerra**, n. 40, 2001, p. 299-326. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/541/487>. Acesso em: 19 mai. 2023.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. [s.l]: Ed. Saraiva, v. 1, 2011.

FRÓES, R. Quilombolas de Alcântara são ouvidos em julgamento contra o Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos: 'Ganhamos títulos de miseráveis'. **G1**, São Luís, Maranhão, 26 abril 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2023/04/26/quilombolas-de-alcantara-sao-ouvidos-em-julgamento-contra-o-brasil-na-corte-interamericana-de-direitos-humanos-ganhamos-titulos-de-miseraveis.ghtml>. Acesso em 09 jun. 2023.

GARDINI, G. L. Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: a framework for analysis. **Latin American Foreign Policies**, Palgrave Macmillan, New York, 2011, p. 13-33. Disponível em: <https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230118270_2>. Acesso em: 18 mai. 2023.

GONÇALVES, W.; TEIXEIRA, T. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil. **Sul Global**, v. 1, n. 1, 2020, p. 192-211. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/32061>. Acesso em: 18 mai. 2023.

LELOGLU, U. M. KOCAOGLAN, E. Establishing space industry in developing countries: Opportunities and difficulties. **Advances in Space Research**, v. 42, ed. 11, 2008, p. 1879-1886. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0273117708001567?via %3Dihub>. Acesso em: 19 mai. 2023.

MEDEIROS, K. P.; VILAS-BOAS, V.; ANDRADE, E. Política Externa Conservadora: uma nova matriz no Brasil? **Le Monde Diplomatique**, mar./2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/79475-2/>. Acesso em: 18 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. A CIDH envia caso à

Corte IDH sobre o Brasil por violação da propriedade coletiva de comunidades Quilombolas de Alcântara. **OEA**, [s.l], 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/013.asp>. Acesso em: 19 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, 22 novembro 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 10 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Bogotá, Colômbia, 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: 10 jun. 2023.

OLIVEIRA, J. R. F. de. Base de Alcântara: Análise constitucional do acordo firmado pelos governos do Brasil e dos Estados Unidos. **IabNacional**, n° 41, out./2019, p. 1-10. Disponível em: <https://digital.iabnacional.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Dr.-Folena-Base-de-Alcantra_Acordo_EUA-Formatado.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

PARLAMENTO, Iniciativa Para Ciência e Tecnologia no. INPE Completa 60 anos de existência. **ICTP**, [s.l], 03 agosto 2021. Disponível em: <https://ictpbr.com.br/2021/08/03/inpe-completa-60-anos-de-existencia/>. Acesso em: 19 mai. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. **Flávio Dino**: Acordo entre Brasil e EUA não viola a soberania nacional. [S.l], 11 setembro 2019. Disponível em: <https://pcdob.org.br/noticias/flavio-dino-acordo-em-alcantara-nao-viola-a-soberania-nacional/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PEREIRA BOJIKIAN, N. M.; PASQUARIELLO MARIANO, K. L.; FORTI THOMAZ, L. O Acordo de Alcântara e o desenvolvimento oculto dos Estados Unidos. **Caderno CRH**, [s.l], v. 35, 2022, p. 1-23. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/47382/26838>. Acesso em: 11 jun. 2023.

PIMENTEL, C. Corte internacional julga o Brasil por violações contra quilombolas. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 26 abril 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-04/corte-internacional-julga-o-brasil-por-violacoes-contra-quilombolas>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SARAIVA, M. G.; SILVA, Á. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 64, dez./2019, p. 117-137. Disponível em: <http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-

91992019000400008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 mai. 2023.

SILVA, K. G. W. da; GONÇALVES, F. C. N. I. Uma Análise do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA por meio do jogo de Dois Níveis: os Governos Cardoso (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2022). **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [s.l], v. 11, n. 21, 2022, p. 427-459. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/15042>. Acesso em: 05 jun. 2023.

VALENTE, R. Documentos contradizem versão de ministro sobre ampliação de base de Alcântara. **Folha de São Paulo**, 11 outubro 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/10/documentos-contradizem-versao-de-ministro-sobre-ampliacao-de-base-de-alcantara.shtml>. Acesso em: 13 jun. 2023.

VASCONCELOS, A. B. *et al*. Aspectos de Proteção da Soberania Nacional no Acordo de Salvaguardas Tecnológicas: uma Perspectiva Comparada entre a Base de Alcântara e o Cosmódromo de Baikonur. **Escola Naval**, Rio de Janeiro, ago./2019, p. 1-20. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xvi_cadn/aspectosa_dea_protecaoa_daa_soberaniaa_nacionala_noa_acordoa_dea_salvaguardasa_tecnologicasa_umaa_perspectiva.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2023.

VIEGAS, C. Corte IDH prepara decisão sobre caso das comunidades quilombolas de Alcântara. **UOL**, 27 abril 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2023/04/27/corte-idh-prepara-decisao-sobre-caso-das-comunidades-quilombolas-de-alcantara.htm>. Acesso em: 11 jun. 2023.

AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL

José Octávio Távora Neto[1]

INTRODUÇÃO

O estudo do Direito Internacional e do jogo geopolítico proveniente de uma complexa trama de relações entre Estados se mostra, por vezes, de difícil abordagem. Dotado de normas e princípios próprios, destina-se a disciplinar essa matéria de crucial importância, notadamente tendo em vista as causas e consequências de conflitos e problemas surgidos no cenário internacional que, de fato, afetam a comunidade de Estados como um todo.

Vislumbrando a gravidade que tais contendas podem ocasionar às populações envolvidas em determinado conflito e, muitas vezes, a ameaça à existência do próprio Estado, remete-se à luz de uma análise mais profunda os numerosos casos surgidos no seio da comunidade internacional, tais como aqueles que invocam uma clara discordância entre o direito que um determinado povo tem de se autogovernar e o direito que um Estado tem em manter seu território íntegro e intacto.

Este capítulo se propõe a analisar situações como essas, colocando em pauta esses direitos distintos, mas que ao mesmo tempo se completam. Trata-se do princípio da autodeterminação dos povos visto sob a perspectiva do Direito Internacional, intimamente ligado à questão territorial (BROWNLIE, 2008), analisando o seu desenvolvimento ao longo da história, sua vertente interna e externa, bem como os principais diplomas jurídicos que tratam do assunto.

A correta aplicação dos direitos de um povo de se autogovernar e de um Estado de manter sua integridade territorial pode influir nas relações diretas entre Estados, ensejando um comportamento que não fira as premissas do Direito Internacional, de maneira a manter a paz e a segurança internacionais objetivadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O presente capítulo tem, portanto, relevância social e política, pois visa

[1] Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em 2012; pós-graduado (lato sensu) em Direito Militar pelo Centro Universitário do Sul de Minas (UNIS), em 2016; pós-graduado (lato sensu) em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Legale, em 2021. Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), em 2004; pós-graduado (lato sensu) em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), em 2013. Atualmente é mestrando em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) e leciona Direito Administrativo, na AMAN.

contribuir na pesquisa e análise de um tema atual que traz preocupação a toda a comunidade internacional. Por ser um tema delicado, nem sempre é completamente abordado pelos doutrinadores internacionais, sendo que a contribuição que ele representa poderá se dar na academia.

Por fim, o desenvolvimento do capítulo deu-se essencialmente pelo método dedutivo de abordagem, partindo de uma análise geral sobre um determinado tema para se atingir um parecer sobre um assunto em particular, mais específico, de forma a proceder à aplicação do tema geral para o particular. Já o método de procedimento utilizado na construção ideológica do presente trabalho foi o bibliográfico.

1. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DA AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS

O princípio da autodeterminação dos povos tem uma trajetória relativamente recente. Normalmente, quando se trata desse tema, é comum sua associação com o movimento de descolonização das antigas colônias europeias na África e na Ásia durante o século XX, sobretudo em sua segunda metade (DAILLIER, 2009).

Todavia, este conceito jurídico nunca esteve, nem tampouco pode ser limitado a esse período. Ainda que alguns autores vejam os primeiros sinais de uso do princípio da autodeterminação dos povos ainda no século XIV (PLAISANT, 2018), pode-se delinear seu embrião na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, no final do século XVIII, em 1776. Baseado no fato de que o princípio da autodeterminação dos povos inspirou a política externa adotada por Thomas Jefferson, um dos arquitetos da independência norte-americana. Na condição de terceiro presidente dos Estados Unidos da América, orientava os embaixadores norte-americanos a reconhecerem esse direito das nações de se autogovernarem (ESPINOSA, 2017).

O princípio da autodeterminação dos povos seria reforçado um pouco mais tarde com a Revolução Francesa, ocorrida em 1789, e com as propostas de Constituição Francesa, considerando a autodeterminação dos povos como padrão para as transferências territoriais (CASSESE, 2008).

Outro evento histórico que marcou os primórdios da autodeterminação dos povos pode ser considerado as Guerras Napoleônicas, sobretudo na pessoa do próprio Napoleão, o libertador (ao menos em um primeiro momento) das nações europeias dos dominantes estrangeiros, que teve consequências também na América Latina, influenciando os movimentos de independência das antigas colônias da Espanha e de Portugal (MCWHINNEY, 2002).

A partir desses dois momentos históricos, a Revolução Americana e a Revolução Francesa, que representaram, respectivamente, o nascimento e o fortalecimento do princípio da autodeterminação dos povos, o princípio da autodeterminação migraria

para outros territórios da Europa, influenciando os movimentos nacionalistas de formação de Estados, como no caso da Itália (CASSESE, 2008), quando novamente dois grandes eventos, a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, trariam novos aportes a esse princípio.

Um fato importante para a autodeterminação dos povos ocorreu no âmbito da Primeira Guerra Mundial, quando o então presidente norte-americano Woodrow Wilson, em um discurso no Congresso dos Estados Unidos da América, criticou a política de equilíbrio de poder, considerada predominante nas relações internacionais, desde o Congresso de Viena de 1815 (MCWHINNEY, 2002).

O discurso de Wilson trouxe importantes contribuições para o Direito Internacional como um todo. Para Wilson, a autodeterminação consistiria no direito dos povos em escolher livremente seus governos, podendo optar por suas autoridades estatais e seus líderes políticos. Em outras palavras, para Wilson, autodeterminação seria a capacidade de autogoverno (CASSESE, 2008).

Com isso, os principais pontos que regeram a reorganização territorial da Europa no pós-Primeira Guerra Mundial, sobretudo a reorganização dos territórios da Itália, Império Austro-Húngaro, Romênia, Sérvia, Montenegro, Império Otomano e a Polônia, que tiveram seus territórios reorganizados com base nessa ideia Wilsoniana de autodeterminação dos povos (CASSESE, 2008).

Na ideia do presidente americano Woodrow Wilson, as modificações territoriais sempre deveriam ser baseadas em ações pacíficas, sob a égide do Direito Internacional, o que levaria até mesmo a plebiscitos para verificar a vontade dos povos interessados (CASSESE, 2008).

Foi verificada a influência do princípio da autodeterminação dos povos na série de tratados pós-Versalhes relativos à proteção de minorias, bem como nos plebiscitos conduzidos em territórios com disputas entre nacionalidades diferentes, como forma de decidir o arranjo das fronteiras de forma pacífica (MCWHINNEY, 2002).

Outra importante figura do século XX que demonstrou preocupação com o tema da autodeterminação dos povos foi o ideólogo da Revolução Russa, Vladimir Lênin. Para ele, a autodeterminação significava o direito de independência no sentido político, isto é, o direito de se libertar do jugo de uma nação opressora, viabilizando a secessão. Podendo-se utilizar plebiscitos para verificar se a nação deseja se separar do restante do território, ainda que sem o objetivo de criar pequenos Estados, haja vista que o objetivo do socialismo era convergir as nações e a classe trabalhadora em uma única entidade (LÊNIN, 1916).

No plano prático, a concepção soviética de autodeterminação dos povos seria invocada por grupos nacionais ou étnicos que almejassem optar livremente por qual caminho seguir politicamente. Tratava-se de um postulado anticolonial, com o objetivo de liberar os territórios colonizados do jugo estrangeiro (CASSESE, 2008).

Todavia, é interessante notar que, após a morte de Lênin e com a consolidação do regime soviético, houve a negação do princípio da autodeterminação dos povos por parte da própria União Soviética. Isso ocorreu devido ao fato de que o direito dos grupos nacionais e étnicos determinarem seus destinos foi negado com a anexação forçada à União Soviética dos Estados bálticos da Estônia, Letônia e Lituânia, em 1940 (CASSESE, 2008).

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e a posterior criação da Organização das Nações Unidas (ONU), pela primeira vez na história o princípio da autodeterminação dos povos foi positivado em um documento. Nesse caso, na própria Carta das Nações Unidas. No entanto, essa inclusão no documento fundador da ONU foi precedida por uma intensa discussão entre os signatários favoráveis e contrários à inclusão do princípio da autodeterminação (VAÏSSE, 2013).

Determinados Estados, como a extinta Iugoslávia, Ucrânia e Egito, eram favoráveis a essa positivação, enquanto outros, como a Bélgica, eram ferrenhos defensores da não inclusão expressa do princípio da autodeterminação dos povos na Carta das Nações Unidas. Estes últimos alegavam que o precedente criado pela presença do termo, combinado com as relações amigáveis entre as nações signatárias da Carta, poderiam gerar confusões, como por exemplo, o direito de Estados intervirem nas relações internas de outros Estados cujas minorias almejassem expressar sua autodeterminação (VAÏSSE, 2013).

Mesmo com toda essa controvérsia, a redação final da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) fez constar, em seu artigo 1º, mais especificamente no §2º, como um dos propósitos da ONU, o desenvolvimento de relações amistosas entre nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direito e da autodeterminação dos povos. Dessa forma, esse princípio, por ter sido expressamente consagrado no principal documento das Nações Unidas, norteou suas relações, trabalhos e tomadas de decisão desde o momento de sua criação (VAÏSSE, 2013).

Da mesma forma, outro dispositivo da Carta da ONU traz o conceito de autodeterminação dos povos. O artigo 55, inserido no capítulo que versa sobre Cooperação Internacional Econômica e Social, com o propósito de enumerar as ações que as Nações Unidas deveriam promover para assegurar a paz e as relações pacíficas e amistosas entre os Estados, mais uma vez prescreve que essas ações deveriam ser baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, numa espécie de segundo preâmbulo da Carta (ESPINOSA, 2017).

A Guerra Fria entre o bloco capitalista e o bloco socialista, somada aos movimentos de descolonização que se intensificavam nas colônias europeias na África e na Ásia, começaram a alterar as relações pacíficas entre os Estados em relação à autodeterminação dos povos. Ganhou força o uso desse princípio para a independência do jugo colonial, no contexto desse processo de descolonização (SARAIVA, 2008).

Na perspectiva dos países em desenvolvimento, a abordagem da autodeterminação

deveria conter a luta contra o colonialismo, a luta contra a dominação estrangeira e a luta contra a ocupação ilegal dos territórios, devendo ser contrária a qualquer tipo de manifestação neocolonial, em especial a exploração de recursos naturais dos Estados em desenvolvimento, ainda que ignorasse claramente os direitos de grupos nacionais dentro dos Estados soberanos recém-formados (HOFBAUER, 2016).

Essa visão, que priorizava a utilização da vertente externa da autodeterminação, levou a um conflito de interpretação muito claro em relação aos Estados ocidentais, que defendiam apenas o uso da autodeterminação em sua vertente interna, enaltecendo as liberdades democráticas e os direitos civis e políticos para poder escolher seus governantes (STERIO, 2013).

Nesse momento histórico, tínhamos de um lado o bloco capitalista liderado pelos Estados Unidos e, do outro, o bloco socialista representado pela já extinta União Soviética. Do lado ocidental capitalista, a defesa era do uso do princípio da autodeterminação dos povos no sentido interno, enquanto por parte do bloco socialista, era defendido o uso da autodeterminação externa.

2. AUTODETERMINAÇÃO INTERNA E EXTERNA

Após essa breve evolução do conceito de autodeterminação dos povos e serem apresentadas as suas duas vertentes, faz-se necessária uma breve explicação a respeito desses dois conceitos: autodeterminação interna e autodeterminação externa.

A vertente interna da autodeterminação, que era defendida pelos países ocidentais, priorizava as liberdades democráticas e os direitos civis e políticos para poder escolher seus governantes. Na autodeterminação interna, observa-se também a preocupação com outro princípio do Direito Internacional, o da integridade territorial.

> Para os povos constituídos em Estados ou integrados em um Estado democrático que reconhece a sua existência e lhes permite participar plenamente na expressão da vontade política e no governo [...] e, nos Estados multinacionais, onde coexistem vários povos, pelo reconhecimento, que se afirma, dos direitos das minorias, incluídos também os povos autóctones (DAILLIER, 2009).

Trata-se, então, da relação entre o Estado e a população dentro dele, sendo definida como o direito do povo de perseguir seu desenvolvimento social, econômico, cultural e político, podendo o povo participar nos processos de decisão do Estado, escolhendo sua forma de governo, dentre outros aspectos do regime interno estatal. Essa vertente pode ser traduzida como o direito à democracia (DINH, 2003).

Sendo assim, os povos têm de poder participar das decisões do Estado e ter seus direitos sociais, econômicos, culturais e políticos garantidos. Ora, se a um povo é

negado o direito de se manifestar nessas áreas, naturalmente ele não se encaixa nessa premissa de autodeterminação interna, passando a se encaixar na hipótese em que cabe autodeterminação externa.

A vertente externa da autodeterminação, defendida pelo bloco socialista, consiste na total independência do Estado colonizado e de seus povos submetidos à "subjugação, dominação e exploração externa", em relação ao Estado metropolitano (HOFBAUER, 2016).

Essa vertente, contudo, não poderia ser admitida para os casos em que há efetiva participação democrática do povo no que se refere ao acesso ao governo, e que, naturalmente, não se colocam quaisquer empecilhos relativos à cultura ou acesso aos direitos sociais, sob pena de violar a integridade territorial do Estado que lhes proporciona participação nesses direitos e liberdades fundamentais (DAILLIER, 2009).

Essa vertente externa defende a alteração dos limites territoriais dos Estados, podendo até mesmo criar novos Estados, representando a máxima expressão do direito à autodeterminação dos povos.

> Um direito à autodeterminação externa a qual pode ser exercida através da secessão unilateral é garantido pelo Direito Internacional a uma minoria constituindo um povo em um determinado Estado apenas em certas circunstâncias excepcionais como uma medida em último caso para a realização do direito à autodeterminação daquele povo (RAIC, 2002).

Embora a União Soviética defendesse a autodeterminação das colônias europeias da África e da Ásia, ela mesma havia negado esse direito aos Estados bálticos, como a Estônia, a Letônia e a Lituânia, com a anexação forçada desses Estados à União Soviética, na década de 1940, conforme visto anteriormente (CASSESE, 2008).

Quadro resumo: autodeterminação interna x externa

Interna	Externa
Países ocidentais	Bloco socialista
Liberdades democráticas	Independência do Estado colonizado
Direitos civis e políticos	Em relação ao Estado metropolitano
Relação entre o Estado e população	Alteração lindeira dos territórios estatais
Direito à democracia	Criação de novos Estados
Integridade territorial	Representação máxima do direito à autodeterminação

Fonte: Autor (2023)

3. NORMAS LEGAIS QUE ABORDAM O TEMA

Na década de 1960, a Assembleia Geral da ONU, sem definir o escopo da autodeterminação e com a crescente pressão pela descolonização dos territórios na África e na Ásia, publicou duas resoluções de grande importância para o desenvolvimento do conceito de autodeterminação. Ainda que essas resoluções estivessem voltadas, quase que exclusivamente, para a temática colonial (HOFBAUER, 2016).

As resoluções 1514 e 1541 tratavam do tema da autodeterminação dos povos voltada à descolonização (DAILLIER, 2009). A primeira (resolução 1514) declarava que a sujeição dos povos ao domínio estrangeiro negava os direitos humanos e, assim, seria contrária à Carta da ONU. Reafirmava que todos os povos têm direito à autodeterminação, em virtude de seu direito de determinar seus rumos políticos e de se desenvolver livremente em matéria econômica, social e cultural (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1960).

Dessa forma, deveria cessar qualquer forma de repressão ou ação armada que não permitisse o exercício pacífico da autodeterminação, respeitando a integridade de seu território. O que ensejaria a tomada imediata de ações para transferir o poder aos povos dos territórios não autogovernados, para que estes possam estabelecer seus poderes soberanos (N'KOLOMBUA, 1984).

Todavia, essa mesma resolução 1514, em seu §6º, no qual se ressaltava que as tentativas de dividir de forma total ou parcial os territórios a que cabe a autodeterminação, não condiziam com a Carta da ONU. Assim, não seria permitido que novas fronteiras fossem traçadas, devendo ser mantidas as fronteiras artificiais do período colonial (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1960).

Portanto, percebe-se uma preocupação maior com a manutenção do *status quo* do que com o real anseio dos povos dos territórios, que só deveriam ser atendidos como totalidade de indivíduos de um país e não de forma fracionada, no âmbito dos vários grupos que formavam as antigas colônias. Uma visão que pode ser interpretada como sendo centrada no direito dos Estados, e não no direito dos indivíduos (CASSESE, 2008).

A resolução 1541 trazia importante contribuição para a autodeterminação dos territórios colonizados, com a conceituação no que diz respeito aos territórios não autogovernados, considerando-os como territórios geograficamente separados e culturalmente distintos da metrópole (CASSESE, 2008). A estes territórios caberiam a independência, a livre associação com um Estado independente ou a integração com outro Estado independente, sem que haja iniquidade. Em outras palavras, o território seria integrado com igualdade de direitos de toda a população, independentemente se fossem provenientes do território anteriormente não autogovernado ou de Estado independente (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1960).

Ainda na mesma década de 1960, novamente o termo autodeterminação dos povos ganharia força no Direito Internacional. Os Pactos sobre direitos humanos de 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ONU, 1966).

Esses dois diplomas normativos trazem em seu artigo 1º a consagração do direito à autodeterminação, que agora deixaria de ser um princípio, conforme fora positivado no corpo da Carta das Nações Unidas, com o objetivo de guiar as relações dos Estados e dos trabalhos da Organização. E passaria a ser um direito comum a todos os povos em um tratado multilateral assinado e ratificado por boa parte dos signatários da ONU.

Com a positivação nos Pactos de 1966 podem-se identificar, portanto, quatro elementos da autodeterminação dos povos, demonstrando que não atua apenas sob um prisma, mas sim sob quatro, quais sejam, a política, a econômica, a social e a cultural (HOFBAUER, 2016). Assegurando o direito de os povos poderem procurar, nas diversas esferas de seu desenvolvimento, o autogoverno, decidindo seu futuro, sem ingerência de nenhum outro Estado em suas relações nem internas nem com seus vizinhos.

Já na década de 1990, dentro do contexto da Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos, organizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em 1993, foi adotada a Declaração de Viena (XANTHAKI, 2005) e seu Programa de Ação (UNHRC, 1993), com o objetivo de promover o respeito, a observância e a proteção dos direitos humanos.

O parágrafo 2º da Declaração de Viena trata da autodeterminação dos povos. É da inteligência deste dispositivo considerar a autodeterminação um direito dos povos a livremente determinar seu status político e buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, seguindo, em grande medida, os demais documentos até então assinados. Todavia, esse diploma inova ao considerar o direito à autodeterminação como um direito inalienável, sendo a negação deste direito uma violação de direitos humanos.

Em 2001, foi assinada a Declaração Universal dos Direitos dos Povos, em Talin, na Estônia (UNREPRESENTED NATIONS AND PEOPLES ORGANIZATION, 2004). Este documento reafirma o direito à autodeterminação dos povos e traz inovações interessantes, como no artigo 1º, que, ao passo que retoma o direito à autodeterminação, faz ressalvas em relação aos Estados, que devem respeitar este direito, bem como em relação ao princípio da integridade territorial, porém, o respeito a este princípio não pode ser usado de forma unilateral como obstáculo à implementação da autodeterminação (RAIC, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado todo o exposto, percebe-se que a aplicação do princípio da autodeterminação dos povos tem se respeitado o direito de um Estado a não ter sua integridade territorial comprometida. Assim, os casos concretos devem ser estreitamente analisados para que não se cometam injustiças perante o Direito Internacional, contrárias ou favoráveis a qualquer um dos pontos de vista ou posições doutrinárias, normas ou princípios existentes.

Analisando a evolução histórica do conceito, percebe-se que é admitido que o princípio da autodeterminação se traduza em independência política de forma a criar um novo Estado na comunidade internacional. Entretanto, na contemporaneidade, são poucos os casos em que sua aplicação seria efetiva, como, por exemplo, aqueles onde haja consentimento do Estado metropolitano.

Para esses casos, é aceito, de forma geral, que a população interessada, desde que atuante em um regime democrático, tenha o direito de se autogovernar e ter a independência de seu próprio Estado.

O fato deste direito muitas vezes se manifestar em declarações unilaterais de independência ainda causa discussões e discordâncias no sistema internacional e, por vezes, a não aceitação da comunidade em geral. Contudo, é a forma encontrada por muitas entidades e povos específicos para garantir seu direito à autodeterminação, visto que frequentemente lhes é negada uma porção de direitos em seus Estados de origem.

Não obstante, apesar de o assunto ser de extrema delicadeza, devido aos inúmeros interesses em jogo, não deve restar às margens das discussões sobre política e direitos internacionais. O tema, embora complexo e conturbado, deve ser melhor abordado, com vistas ao encontro de uma solução adequada, para que todas as partes sejam atendidas de forma justa.

Não obstante, apesar de o assunto ser de extrema delicadeza, devido aos inúmeros interesses em jogo, não deve ficar às margens das discussões sobre política e direitos internacionais. O tema, embora complexo e conturbado, deve ser melhor abordado, com vistas ao encontro de uma solução adequada, para que todas as partes sejam atendidas de forma justa.

Conforme foi demonstrado no presente capítulo, o conceito de autodeterminação dos povos passou por um longo período de desenvolvimento, ficando clara a complexidade com que a autodeterminação tentou, ao longo da história, atender às demandas históricas do Direito Internacional.

Procurou-se analisar também, com o intuito de facilitar a compreensão sobre o assunto, a vertente interna e externa da autodeterminação. Além disso, foi demonstrada a atenção especial que o Direito Internacional sempre deu ao assunto, ao analisar que uma extensa gama de diplomas jurídicos trata da autodeterminação dos povos.

REFERÊNCIAS

BROWNLIE, Ian. **Principles of Public International Law**. 7. ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2008.

CASSESE, Antonio. **Self-determination of peoples: a legal reappraisal**. New York: Cambridge Press, 2008.

DAILLIER, Patrick et al. **Droit International Public**. 8. ed. Paris, France: L.G.D.J, 2009.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2ª ed. Tradução Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2003.

ESPINOSA, Juan Francisco Escudero. **Self-determination and Humanitarian Secession in International Law of a Globalized World: Kosovo v. Crimea**. Cham: Springer, 2017.

HOFBAUER, Jane A. **Sovereignty in the exercise of the right to self-determination**. Queen Mary Studies in International Law, vol. 27, Leiden; Boston: Brill, 2016.

LÊNIN, Vladimir. **The Socialist Revolution and the Right of Nations to Self-Determination (Theses – 1916)**. In: Marxists Internet Archive. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/index.htm>. Acesso em: 09 jun. 2023.

MCWHINNEY, Edward. **Self-determination of peoples and plural-ethnic states: secession and state sucession and the alternative federal option**. Recueil des Cours, v. 294, 2002.

N'KOLOMBUA, André. **L'ambivalence des relations entre le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes et l'integrité territoriale des** États **en Droit International contemporain**. In: Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes: méthodes d'analyse du Droit International – Mélanges offerts a Charles Chaumont. Paris: Pedone, 1984.

ONU. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. 16 de dezembro de 1966. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

ONU. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. 16 de dezembro de 1966. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PLAISANT, François Martel. **Aux origines du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes**. In: DU LAURENS, Fréderic Baleine. L'usage du referendum dans les relations internationales. Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique. Paris: Pedone, 2018.

RAIC, David. **Statehood and the Law of Self-Determination**. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968)**. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. 2. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

STERIO, Milena. **The right to self-determination under International Law: "Selfistans", secession, and the rule of the great powers**. New Yotk: Routledge, 2013.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL (UNHRC). **Vienna Declaration and Programme of Action – Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>. Acesso em: 12 jun. 2023.

UNREPRESENTED NATIONS AND PEOPLES ORGANIZATION. Universal Declaration of the Rights of Peoples (Feb 17, 2004). Disponível em: <https://www.unpo.org/article.php?id=105>. Acesso em: 12 jun. 2023.

VAÏSSE, Maurice. **As relações internacionais depois de 1945**. Tradução Everson Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

XANTHAKI, Alexandra. **The right to self-determination: meaning and scope**. In: GHANEA, Nazila; XANTHAKI, Alexandra (ed.). Minorities, peoples and self-determination: Essays in honor of Patrick Thornberry. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

RUMOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A UNIÃO E RECONSTRUÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

Lauriê Caroline Tenheri[1]
Nelson Flávio Brito Bandeira [2]

INTRODUÇÃO

A Política Externa Brasileira (PEB) desempenha um papel fundamental na projeção e defesa dos interesses do Brasil no cenário internacional. Ao longo dos anos, diferentes governos adotaram abordagens distintas, moldando as relações diplomáticas e sua inserção internacional de acordo com seus interesses e realidades. Nesse contexto, o governo Lula, em retorno ao poder, revela uma clara intenção de se reinventar e adotar uma nova abordagem na condução da PEB.

O período anterior ao governo Lula foi marcado por desafios e controvérsias. A nova administração reconhece a necessidade de se afastar e enfrentar o novo tabuleiro político junto aos seus desafios e emergências. O objetivo é o de estabelecer uma postura alinhada aos interesses do Brasil do século XXI, ou seja , democrático e inclusivo.

Nesse sentido, a percepção do que é necessário está voltada para a compreensão dos novos processos globais, buscando soluções e promovendo valores e interesses de forma assertiva. À vista disso, a Política Externa se torna uma condução entre o interesse do Estado e o do Governo, visando ao desenvolvimento interno para os nacionais e ao externo visando atrair olhares e parcerias externas. Por esse motivo, como parte do entendimento sobre o rumo da Política Externa Brasileira atual é necessário entender o que o governo anterior tinha como pauta principal.

Logo, esse artigo tem como objetivo precípuo analisar os rumos da Política Externa Brasileira sob o governo de Lula, explorando as diretrizes adotadas, as mudanças na abordagem diplomática e os desafios enfrentados. A compreensão dessa nova abordagem é essencial para uma avaliação crítica e para uma visão abrangente da atual inserção internacional do Brasil.

A nova abordagem da PEB sob o governo Lula busca responder aos desafios e mudanças do panorama global, com diretrizes e enfoques distintos. Sendo assim,

[1] Mestranda em Direito Internacional e Bacharel em Relações Internacionais na Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. E-mail: lauriectenheri@gmail.com
[2] Mestre em Direito Ambiental e Doutorando em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos. E-mail: nelsonflavio@unisantos.br

a análise das principais diretrizes, mudanças e impactos dessa nova abordagem na inserção internacional do país se dá por meio de referencial bibliográfico e notícias em jornais de maneira exploratória, buscando compreender a eficácia das políticas e discursos adotados, identificando os desafios e perspectivas de forma a contribuir no debate acerca do novo governo.

1. PRINCÍPIOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA

A Política Externa Brasileira (PEB) é um tema fundamental nas relações internacionais, tendo em vista o papel que o Brasil desempenha no cenário mundial. Segundo Lessa (2001), a história da PEB começa ainda no período colonial, quando Portugal controlava as relações do Brasil com o mundo, limitando sua inserção no mercado internacional e impondo uma política de exclusividade comercial. Com a independência do país, em 1822, a Política Externa Brasileira passou a se desenvolver de forma autônoma, buscando ampliar suas relações com outros países, sobretudo no campo comercial.

Durante o período imperial, o Brasil estabeleceu relações com diversos países, incluindo aqueles da Europa e os Estados Unidos, e participou de importantes acordos internacionais, como o Tratado de Montevidéu, que estabeleceu a livre navegação nos rios da Bacia do Prata. De acordo com Pinheiro (2004), a Política Externa Brasileira foi pautada pelo equilíbrio entre a busca por interesses nacionais e a manutenção da estabilidade regional.

Com a Proclamação da República, em 1889, a PEB sofreu mudanças significativas, passando a enfatizar a defesa dos interesses do país no campo econômico, sobretudo no setor cafeeiro; no político e no diplomático enfatizou-se a promoção da imagem do Brasil como um país moderno e desenvolvido. Segundo Amado (2012), a República Velha consolidou o modelo de política externa voltado para o comércio e para a defesa dos interesses agrícolas, buscando a ampliação das exportações de produtos primários.

No início do século XX, o Brasil se destacou como líder da política da Boa Vizinhança, proposta pelos Estados Unidos, para estreitar as relações entre os países do continente americano, com vistas a evitar conflitos na região. Para Fonseca Jr. (2006), a política da Boa Vizinhança foi uma tentativa dos Estados Unidos de consolidar sua hegemonia na região, ao passo que também possibilitou uma maior aproximação entre o Brasil e os demais países latino-americanos.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil se associou aos Aliados, contribuindo com tropas para a luta contra as forças do Eixo, e se tornando um importante aliado dos Estados Unidos no cenário internacional. Segundo Hirst (1999), a participação do Brasil na Segunda Guerra foi um marco na história da Política Externa Brasileira, consolidando o país como um parceiro estratégico dos Estados Unidos.

Na década de 1960, o Brasil adotou uma Política Externa Independente (PEI), buscando fortalecer suas relações com outros países em desenvolvimento, sobretudo os da América Latina, e promovendo a integração regional. Para Mello e Zanchetta Jr. (2015), a Política Externa Independente do Brasil teve como objetivo a promoção da soberania nacional e a busca por um mundo multipolar.

Com o fim da Guerra Fria e a consequente intensificação da globalização, o Brasil assumiu um papel de liderança no grupo dos países emergentes, defendendo a reforma das instituições internacionais e a busca por soluções pacíficas para os conflitos internacionais.

Assim, ao analisar a PEB e os períodos históricos, destacam-se alguns princípios, sendo eles: o pragmatismo ecumênico e responsável de Geisel, onde o Brasil buscou manter uma posição de resgate da PEI por meio da aproximação do Terceiro Mundo, ocupando um espaço de liderança e visando o máximo de desenvolvimento possível mediante ampliação da presença brasileira ao redor do mundo. Para Spektor (2004, p. 191) *"juntos, o presidente e o chanceler buscaram transformar aspectos importantes do comportamento e da palavra do Brasil no mundo."*; defesa dos direitos humanos com a criação da Constituição de 1988 e participação em tratados internacionais e fóruns de direitos humanos; solução pacífica de controvérsias, onde a PEB buscava evitar conflitos armados promovendo a resolução por meio de mecanismos diplomáticos, como mediação e negociação. Toma-se como exemplo o eventual papel do Brasil como precursor da paz por sua participação na Conferência de Annapolis[3] no ano de 2007; por fim, o desenvolvimento e redução das desigualdades marcam um trajeto importante da PEB. A criação do Mercosul como um projeto político a fim de organizar as sociedades em busca do desenvolvimento político-econômico da comunidade sul-americana é um exemplo disso.

Dessa forma, atualmente, os estudos de Política Externa Brasileira se concentram no conjunto de medidas e de decisões acerca do relacionamento do Brasil com outros países e organismos presentes no cenário internacional. Para tal, toma-se como base o artigo 4º da Constituição Federal de 1988 que busca reger as relações internacionais com independência, autodeterminação, defesa da paz e *"[...] integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações."* (BRASIL, 1988).

A PEB, portanto, é a forma com que o Estado desenvolve, planeja e executa suas ações de acordo com seus interesses e objetivos, assim sendo uma projeção e direcionamento de ações políticas para o exterior. Logo, pode ser pensada como Política de Estado, onde será guiada pelos interesses nacionais que podem ou não se alterar ao longo do tempo, correspondendo, portanto, as questões de Estado. Contudo, a Política Externa como Política de Governo, por sua vez, é guiada por interesses que

[3] A Conferência de Annapolis foi um encontro com objetivo de estabelecer metas que visassem trazer a paz ao Oriente Médio. Sediada nos Estados Unidos na cidade de Annapolis, reuniu cerca de 50 países interessados em discutir a paz na região. (DW, 2007).

variam ao longo do tempo e de acordo com os interesses políticos entre partidos no âmbito nacional. Por esse motivo, é importante ressaltar que esses princípios podem evoluir ao longo do tempo e serem interpretados de diferentes maneiras por diferentes governos, de acordo com as circunstâncias e os interesses do país.

2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: LULA E BOLSONARO

A Política Externa durante o Governo Jair Bolsonaro foi marcada por receios e incertezas em relação ao convívio democrático e garantia de direitos humanos devido a sua imagem agressiva frente a matérias importantes e, principalmente, a maneira que repreendida a imprensa, um dos principais veículos de legitimação da democracia brasileira. Para os autores Hirst e Maciel (2022):

> Na esteira do discurso que defende os riscos do chamado 'globalismo', o ceticismo em relação a instituições multilaterais como a ONU e a convicção de que o aquecimento global é um complô marxista, somam-se à várias decisões que indicam a obstinação por transfigurar o perfil internacional do Brasil. (HIRST; MACIEL, 2022, p.4)

Em uma perspectiva atual, o Governo Lula e o Governo Bolsonaro apresentam diferenças significativas em suas políticas externas, refletindo as diferentes perspectivas e ideologias. Enquanto o governo Lula buscou uma política externa voltada para a integração regional e cooperação Sul-Sul, com ênfase na diplomacia multilateral e no fortalecimento dos laços com os países em desenvolvimento, Bolsonaro adotou uma postura alinhada aos Estados Unidos.

Portanto, com objetivo de analisar as continuidades e descontinuidades entre os governos e suas políticas externas, divide-se a análise em três grandes campos de análise destacando seus principais acontecimentos. Sendo eles o pilar político e ideológico, o pilar econômico e as questões de segurança e defesa.

Dessa forma, entende-se que as relações entre ideologia e política externa dos Estados nacionais são temas frequentemente estudados pelos especialistas em relações internacionais. Para Serra (2009), a ideologia pode ser definida como um conjunto de crenças, valores e ideias que guiam a ação política dos Estados, influenciando a forma como eles se relacionam com outros países. Assim, a ideologia pode desempenhar um papel significativo na definição das políticas externas dos Estados, incluindo a seleção de parceiros, a condução de negociações e a adoção de posturas em relação a conflitos internacionais.

No entanto, é importante observar que a relação entre ideologia e politica externa não é unidirecional. Holsti (2004), afirma que a relação entre ideologia e política externa é mediada por uma serie de fatores, incluindo as características do

Estado em questão e o contexto internacional em que ele opera. Por essa razão, a análise das relações entre ideologia e política externa dos Estados nacionais exige uma abordagem multidimensional e contextualizada.

Conforme Vazquez (2010), a interpretação e a aplicação da ideologia podem variar de acordo com o contexto histórico e as dinâmicas internacionais, o que significa que as políticas externas de um Estado podem ser influenciadas por uma ampla gama de fatores, além de suas crenças e valores ideológicos.

Dessa forma, é possível concluir que a relação entre ideologia e politica externa é complexa e multifacetada, assim como a análise desse tema requer uma abordagem cuidadosa e baseada em evidências. Como destacam Serra (2009) e Holsti (2004), a compreensão da relação entre ideologia e politica externa pode ajudar a explicar as políticas externas dos Estados em diferentes contextos e a antecipar possíveis mudanças nas relações internacionais.

À vista disso, durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a Política Externa Brasileira passou por mudanças significativas em relação aos governos anteriores. Segundo Milani (2013), Lula trouxe uma nova perspectiva de política externa, a qual se baseava em três pilares: a defesa da soberania nacional, a busca por autonomia e a promoção da integração regional.

Outra característica da PE durante o governo Lula foi a busca por autonomia. De acordo com Fonseca Jr. (2006), Lula buscava maior autonomia do Brasil em relações aos Estados Unidos e ao sistema financeiro internacional. Para isso, o governo brasileiro adotou medidas como a criação do Banco do Sul e aproximação com países como a Venezuela, de Hugo Chávez.

Além disso, Lula defendeu a integração regional como forma de fortalecer a posição do Brasil no cenário internacional. Depreende-se que a política externa de Lula buscou fortalecer o Mercado Comum do Sul, (Mercosul) e ampliar a integração com os países da América do Sul. O governo Lula também deu prioridade à criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), cujo objetivo foi a integração política, econômica e social dos países da região.

É fundamental ressaltar que a Presidência de Lula foi caracterizada por uma ativa e marcante diplomacia. Fato é que Lula realizou diversas viagens para diversos países ao longo de seus dois mandatos, além de receber a visita de inúmeros líderes de Estado e Governo em solo brasileiro. Essa intensa atividade diplomática desempenhou um papel significativo no fortalecimento do papel do Brasil no cenário internacional.

Em contrapartida, a política externa de Bolsonaro foi marcada por uma postura de alinhamento aos Estados Unidos e por uma agenda ideológica conservadora. Para Lessa (2021), o Governo Bolsonaro adotou uma política externa de "identificação ideológica", buscando se aproximar de governos de direita e adotando uma postura crítica em relação a governos considerados de esquerda, como o da Venezuela e o de Cuba. Em relação à integração regional, o governo Bolsonaro foi criticado por uma

postura pouco engajada, isto é, segundo Amorim Neto (2020), o governo pouco se dedicou à integração regional, priorizando relações bilaterais, principalmente com os Estados Unidos.

No que diz respeito às questões ambientais, o governo de Bolsonaro sofreu duras críticas por sua política de desmatamento e enfraquecimento de instituições de proteção ambiental. Essa postura, gerou críticas internacionais e prejudicou a imagem do Brasil no cenário internacional. Lessa (2021), aponta que a postura do governo em relação à questão ambiental gerou preocupações em relação ao impacto na economia, sobretudo no setor agropecuário. Ademais, a negligência sobre os impactos ambientais, em especial na Amazônia e no Pantanal levou ao rompimento de contratos, tais como o Fundo Amazônia e a indisposições políticas com países como a França.

Além disso, destaca-se também a aproximação à Polônia e à Hungria acentuando ainda mais sua postura, alinhada à extrema direita no cenário internacional e no diálogo inter-religioso que rege suas relações. Um exemplo dessa postura é a defesa quanto ao reconhecimento de Jerusalém como capital do Estado israelense. Embora tenha posteriormente reconsiderado sua decisão, tal atitude provocou efeitos significativos em relação à sua postura.

Por fim, a condução da pandemia ocorrida, em 2020, pela COVID-19, acentuou a falta de estrutura entre governo e entidades nacionais para a defesa da saúde publica, mas também destacou o isolamento da PEB na coordenação e cooperação multilateral na obtenção de equipamentos médico-hospitalares essenciais. A essa altura, ressalta-se que a gestão da política externa durante esse período estava sob controle do então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, que trabalhava em consonância ao negacionismo bolsonarista, no que concerne ao combate à doença.

Diante do exposto, conclui-se que a Política Externa Brasileira tem sido influenciada por diversos fatores ao longo da história, desde interesses econômicos até questões ideológicas e de segurança nacional. O Governo Lula marcou uma mudança significativa na postura do Brasil em relação à politica externa, adotando uma postura ativa em busca da consolidação do país como líder regional e global ao passo que após a eleição de Jair Bolsonaro, observa-se uma ruptura em relação à orientação diplomática previamente estabelecida, alinhando-se aos Estados Unidos e países conservadores em busca de consolidar seus interesses.

No que diz respeito ao segundo pilar, o econômico, a política externa econômica é fundamental para a promoção de desenvolvimento, proteção dos interesses nacionais e inserção do país no cenário internacional. Dessa forma, a política econômica externa é definida como um conjunto de medidas e estratégias adotadas por um governo para gerenciar suas relações comerciais e financeiras com outros países e organizações internacionais. No caso brasileiro, entre os principais pilares, pode-se apontar a promoção do desenvolvimento econômico, a proteção dos interesses nacionais e a inserção do país no cenário internacional.

De acordo com Oliveira e Ferreira (2017), o Brasil tem buscado consolidar sua posição no mercado global por meio de uma política externa que visa à promoção de uma ampla cooperação internacional, a diversificação de parceiros comerciais e o fortalecimento das relações com os países do Sul Global. Para os autores, a política econômica externa do Brasil tem como objetivo principal a promoção do desenvolvimento nacional, com base em uma estratégica que busca a integração regional, a diversificação da pauta de exportação e a proteção dos interesses do país no cenário internacional.

Nesse sentido, é importante destacar que a política econômica externa do Brasil passou por mudanças significativas ao longo dos anos, refletindo as diferentes conjunturas políticas e econômicas pelas quais o país passou. Durante os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, a política econômica externa do Brasil sofreu mudanças significativas. De acordo com Sardenberg (2019), o governo Lula adotou uma política externa com viés econômico, buscando fortalecer a presença brasileira no cenário internacional e promover o comércio exterior. Essa política foi marcada pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e pela participação ativa do Brasil em organismos internacionais, como o G20 e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Durante o governo Lula (2003-2010), a política econômica externa brasileira foi caracterizada pela busca de uma maior inserção do país no cenário internacional e pela defesa do multilateralismo como forma de garantir um ambiente comercial mais justo e equilibrado. Segundo Amorim (2015), o governo Lula procurou ampliar a presença do Brasil em fóruns internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), e assumir um papel de liderança em questões globais, como o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Além disso, a política externa econômica do governo Lula também se destacou pela defesa da cooperação Sul-Sul como forma de promover a integração regional e a diversificação dos parceiros comerciais do Brasil. Segundo Hoffmann (2012), o governo Lula buscou estabelecer uma rede de relações econômicas mais ampla e equilibrada, com maior presença em países do Sul Global, como a África, a Ásia e a América Latina.

Outra característica importante da política econômica externa do governo Lula foi a defesa de políticas de inclusão social e combate à desigualdade por meio do comércio. De acordo com Albuquerque (2015), o governo Lula procurou articular a política comercial com a política social, buscando garantir que o crescimento econômico se traduzisse em melhores condições de vida para a população brasileira.

No governo Bolsonaro, a política econômica externa foi pautada pelo discurso de uma maior abertura comercial e aproximação com os Estados Unidos, bem como pela busca de uma agenda ambiental menos restritiva. De acordo com Diniz (2020), o governo Bolsonaro adotou uma postura mais alinhada aos interesses dos Estados

Unidos em questões de comércio internacional e segurança, ao mesmo tempo em que buscou afastar-se da China, considerada uma ameaça à soberania nacional.

Além disso, a política externa econômica do governo Bolsonaro também se caracterizou pela flexibilização de normas ambientais, o que gerou críticas de diversos países e organizações internacionais. Segundo Ferreira e Santos (2020), a postura do governo Bolsonaro em relação ao meio ambiente tem sido vista como um entrave para as negociações comerciais e a atração de investimentos estrangeiros, especialmente no setor agropecuário.

No entanto, a política econômica externa do governo Bolsonaro também foi marcada por uma maior aproximação com países do Oriente Médio, como Emirados Árabes e Arábia Saudita, com o objetivo de ampliar as exportações brasileiras de produtos agrícolas e pecuários. Segundo Silveira (2021), o governo Bolsonaro tem buscado estabelecer uma relação mais próxima com esses países, por meio de acordos comerciais e visitas oficiais, como forma de diversificar os parceiros comerciais do Brasil.

Posteriormente, ao analisar as questões de segurança e defesa entende-se que durante o governo Lula, a política de segurança e defesa externa foi marcada por uma série de mudanças significativas. Em vez de priorizar a cooperação militar com os Estados Unidos, o governo Lula buscou ampliar a cooperação Sul-Sul e fortalecer a cooperação com países em desenvolvimento (Griffiths, 2011). De acordo com Castro (2011), o governo Lula viu a cooperação em matéria de defesa com outros países em desenvolvimento como uma forma de promover a paz e a estabilidade na região, bem como de fortalecer a posição do Brasil como líder regional.

Outra característica importante da política de segurança e defesa externa do governo Lula foi a ênfase na cooperação com países da América do Sul. Como observa Saraiva (2010), o governo Lula promoveu a criação de organizações regionais de segurança, como o Conselho de Defesa Sul-Americano, como forma de fomentar a cooperação em matéria de segurança e defesa na região. Além disso, o governo Lula também buscou promover a indústria de defesa nacional, como uma forma de fortalecer a capacidade do país de proteger sua soberania e defender seus interesses estratégicos (Mattos, 2011).

Durante o governo Bolsonaro, a política de segurança e defesa externa se concentrou na proteção das fronteiras do país e na luta contra o narcotráfico e o terrorismo. Para isso, o governo buscou estreitar a cooperação com países aliados e fortalecer suas forças armadas.

Uma das principais medidas adotadas pelo governo Bolsonaro foi a criação do Ministério da Defesa, que tem como objetivo coordenar as ações das três forças armadas do país. Além disso, o governo Bolsonaro buscou modernizar as forças armadas, com a aquisição de novos equipamentos e tecnologias, como o caça Gripen NG e o submarino nuclear.

Ademais, em 2019, o governo Bolsonaro assinou um acordo de cooperação com os Estados Unidos para o uso da base de Alcântara, no Maranhão, para o lançamento de foguetes e satélites. Segundo o governo à época, o acordo teria importância para a segurança nacional e para o desenvolvimento tecnológico do país. No entanto, a política de segurança e defesa externa do governo Bolsonaro também foi criticada por alguns setores da sociedade. Alguns analistas argumentavam que o fortalecimento das forças armadas poderia levar a uma militarização da política e ameaçar as liberdades civis no país. Além disso, se ateve a preocupações em relação à cooperação com os Estados Unidos, especialmente em relação à soberania nacional e à proteção dos direitos humanos.

O complexo de segurança de defesa do governo Bolsonaro também foi fortemente vinculado a suas concepções ideológicas. Isto é, vinculando a PEB ao fortalecimento de prioridades destacadas por sua política de governo. Assim, entende-se a vinculação com o governo norte-americano como forma de traçar parceria extra-OTAN, buscando parcerias estratégicas para acesso a tecnologias e compra de equipamentos bélicos. Além disso, destacou-se a militarização na região de fronteira entre Brasil e Venezuela devido aos processos migratórios crescentes, securitizando a ajuda humanitária e trazendo um discurso político-ideológico acerca da situação venezuelana.

Em suma, os governos Lula e Bolsonaro apresentaram distintas abordagens em relação à segurança e à defesa externa. Enquanto o governo Lula buscou fortalecer a cooperação Sul-Sul, com ênfase na integração regional e na diplomacia preventiva, o governo Bolsonaro deu maior ênfase à parceria estratégica com os Estados Unidos e à defesa de interesses nacionais em áreas como a Amazônia e a Antártida.

Assim, em um mundo cada vez mais globalizado e interconectado a segurança e a defesa externa são temas de grande importância para qualquer país. Os governos brasileiros têm buscado equilibrar as demandas internas com as pressões internacionais, buscando garantir a proteção dos interesses nacionais no cenário global. Nesse sentido, a política externa deve ser avaliada continuamente, de forma a atender às demandas e desafios do mundo contemporâneo.

3. A UNIÃO E RECONSTRUÇÃO NA NOVA POLÍTICA EXTERNA

O governo atual de Lula se apresenta como uma entidade distinta daquela que governou entre anos de 2003 e 2010. Embora haja uma continuidade discursiva que destaca a recuperação e comparação com as conquistas anteriores, é notável a introdução de novas variáveis e uma forte vontade de combater tudo aquilo estabelecido pelo governo que o antecede, visto suas características ímpares que não condizem com o novo. Essa abordagem é representada pelo slogan “União e Reconstrução” que carrega consigo a mensagem de reavaliação e renovação.

No contexto da PEB, o governo Lula demonstra uma clara intenção de rever as diretrizes adotadas anteriormente, buscando um redirecionamento e uma abordagem distinta em relação aos assuntos internacionais. Há uma clara percepção de que é necessário se afastar dos moldes anteriores e adotar uma nova postura, levando em conta as mudanças no panorama global e os desafios emergentes.

Para tal, conta com a experiência e expertise de dois importantes nomes: Mauro Vieira, diplomata de carreira e atual Ministro das Relações Exteriores, e Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula de 2003-2010. Além de sua passagem pelo governo Lula. Atualmente, Amorim desempenha o papel de assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República, sendo responsável pela coordenação de encontros e correspondências do presidente com autoridades nacionais e estrangeiras.

Com a presença de Mauro Vieira e Celso Amorim, o governo atual busca unir conhecimento técnico e experiencia política para impulsionar a política externa brasileira e promover uma inserção internacional mais efetiva e alinhada aos interesses nacionais.

Dessa forma, em seu plano de governo propõe defender a soberania brasileira diante da recuperação da Política Externa Altiva e Ativa, uma vez que

> Defender nossa soberania exige recuperar a política externa ativa e altiva que nos alçou à condição de protagonista global. O Brasil era um país soberano, respeitado no mundo inteiro. Ao mesmo tempo, contribuía para o desenvolvimento dos países pobres, por meio de cooperação, investimento e transferência de tecnologia. Reconstruiremos a cooperação internacional Sul-Sul com América Latina e África. Defendemos a ampliação da participação do Brasil nos assentos dos organismos multilaterais. (LULA; ALCKMIN, 2023-2026, p. 17)

Logo, a ideia é fazer com que a inserção do Brasil seja por meio da já conhecida autonomia para diversificação, isto é, novas parcerias, fortalecimento de relações antigas e consolidadas, como o BRICS, e, principalmente, ressurgir como agente apaziguador no cenário internacional. Isso se dá a partir da ideia de cessar o "complexo vira-lata", buscando manter uma postura multilateral, mas que proporciona se lançar como potência regional por meio de presenças internacionais e representações diplomáticas, como o polemico plano União para a Paz da Guerra da Ucrânia.

A posição brasileira somada as falas do atual presidente tem criado uma ambivalência no cenário internacional atual. Embora condene a invasão russa nos territórios ucranianos, também sugeriu que a Ucrânia devesse renunciar à Crimeia em prol do fim do conflito desagradando as potências ocidentais. Contudo, a ideia é que se tenha uma negociação através de mediações onde o Brasil serviria como um canal aberto de escutas e um facilitador de diálogo juntamente a China como meio

de estruturar a paz.

Nesse caso, é possível fazer alusão a questão Nuclear Iraniana em 2010, onde o Brasil se mostrou como um mecanismo negociador eficaz para o conflito diplomático entre Irã e as potências do P5+1. Para Vidal (2013), para esse momento foi necessário que a aquela altura a politica externa se inovasse, onde *"mantendo as diretrizes e princípios da diplomacia brasileira tal como a ênfase na autonomia, não ingerência, solução pacifica de controvérsia e a recusa ao 'congelamento de poder', a diplomacia de Lula cria novas características [...]"* (VIDAL, 2013, p. 47).

Assim, no caso ucraniano, mesmo que se tenha a intenção verdadeiramente pacífica, os administradores da PEB também o vê como oportunidade para se promover como um incentivador à paz, mesmo que não tenha espaço para isso. Logo, é uma oportunidade de se vender como um ator global que tem interlocução aberta com europeus, latinos e norte-americanos, além de ser uma peça chave para o BRICS. Contudo, ao que tudo indica, o que o Ocidente busca para a resolução final da guerra entre Rússia e Ucrânia é alguém fortemente capaz de tomar partido suficientemente a ponto de fazer com que a Rússia ceda. Entretanto, o Brasil ainda não é esse intermediador, não estando preparado para se comprometer fortemente a ponto de perder sua relação com a Rússia.

Pensando para além das questões entre Rússia e Ucrânia, o Brasil também tem movimentado suas relações com diversos atores como Venezuela, Emirados Árabes Unidos e China. Ao que tange sua relação com a Venezuela, Celso Amorim foi o enviado especial para gerar uma reaproximação após o distanciamento provocado durante o governo Bolsonaro. Segundo o portal de notícias Brasil de Fato (2023), a visita também se mostrou importante ao que se diz respeito as dívidas da Venezuela e, principalmente, sobre as intenções brasileiras em reunir a OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – para tratar das pautas climáticas e proteção ambiental da região.

Adiante, a visita de Lula aos Emirados Árabes Unidos obteve um marco importante para o primeiro semestre desse novo governo, uma vez que o país está entre os principais parceiros comerciais do Brasil no Oriente Médio. Além disso, a COP 28 será sediada pelos Emirados Árabes, que por sua vez busca diversificar sua matriz energética. De acordo com o portal de notícias G1 (2023), o país veem cada vez mais investindo em energias renováveis com metas ambiciosas, pauta que se mostra muito presente nos discursos do presidente Lula.

Por fim, a visita do presidente Lula à China foi marcada por acontecimentos importantes, como o novo alinhamento do BRCIS e a intensificação das relações. Segundo as notícias do Planalto (2023), o relançamento das relações bilaterais entre Brasil e China se deu pelo fechamento de 15 acordos de cooperação, entre eles acordos comerciais, pesquisa, tecnologia e inovação, além de comunicação, economia e combate a fome.

Ademais, a 'desdolarização' entre Brasil e China e Brasil e Argentina, também tomou atenção especial nesse primeiro semestre de 2023. O movimento de desdolarização busca permitir a realização de operações comerciais entre esses países sem o uso do dólar, não significando que ambos nunca mais utilizarão a moeda, contudo, é um avanço entre as relações comerciais, uma vez que essa medida visa reduzir os custos das transações comerciais e aumentar a eficiência nas negociações, fortalecendo também os laços e aumentando o fluxo de negociações.

Em suma, a nova Política Externa busca em sua inserção internacional se provar completamente contrária daquilo que foi visto nos últimos quatro anos, reconstruindo uma postura de ator global, regionalmente potente e atuante em diversas esferas internacionais. Buscando sempre escolher uma política externa democrática, inclusiva que visa a garantia dos Direitos Humanos e que, principalmente, produz efeitos e resultados duradouros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vistas as ideias abordadas sobre as concepções históricas da política externa brasileira e as principais diferenças entre sua condução nos governos de Lula (2003-2010), Bolsonaro (2019-2022) e o atual governo Lula é nítido o emprenho em se promover uma nova abordagem na PEB, reconhecendo a necessidade de rever as diretrizes adotadas anteriormente. Existe uma clara percepção de que os moldes anteriores não são mais adequados diante das mudanças no panorama global e de seus novos desafios e perspectivas.

Nesse sentido, o novo governo busca um redirecionamento e uma postura distinta em relação aos assuntos internacionais, com objetivo de se adaptar às demandas contemporâneas. Isso implica tomar decisões estratégicas que reflitam as transformações na dinâmica mundial e levem em consideração os interesses e necessidades do Brasil.

A nova abordagem da PEB busca se afastar dos paradigmas do passado e adotar uma postura mais alinhada com os desafios do presente e do futuro. Isso envolve uma compreensão dos processos globais, a identificação de oportunidades de cooperação e construção de parcerias sólidas. A intenção é reconstruir a postura de ator global e regionalmente atuante. O objetivo, portanto, é adotar uma política externa democrática e inclusiva, que promova a garantia dos Direitos Humanos e que produza efeitos resultados tangíveis.

A busca por uma política externa democrática, portanto, reflete o compromisso do Brasil em promover a participação e o respeito aos princípios democráticos nos assuntos internacionais. Isso implica em trabalhar de maneira colaborativa com outros Estados em temas de interesse comum, buscando uma inserção internacional

mais assertiva e uma atuação como protagonista no cenário internacional. Em suma, a intenção principal é adaptar-se ao contexto global em constante transformação, garantindo que o Brasil desempenhe um papel relevante e construtivo nas relações internacionais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. A. G. A política externa do governo Lula. In: DINIZ, E.; BOSCHI, R. R.; ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **A política externa brasileira no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015. p. 39-55.

ALMEIDA, J. C. de. A política de defesa nacional do governo Bolsonaro. In: VIANA, A. de S.; ALMEIDA, J. C. de. (Org.). **O Brasil e a Segurança Internacional: Desafios e Oportunidades**. Brasília: FUNAG, 2020. p. 169-188.

AMADO, J. A Política Externa Brasileira na Primeira República: o tempo das hesitações. In: MOREIRA, M. A. de M.; CERQUEIRA, A. S. S. (Orgs.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 21-52.

AMORIM NETO, O. A política externa de Bolsonaro. **Revista Política Externa**, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762020000200471&script=sci_abstract>. Acesso em: 05 mai. 2023.

AMORIM, C. A. Celso Amorim: conversas com Roberto D'Ávila. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BBC News. Entenda o que é a Estratégia Nacional de Defesa, documento que guiará as ações militares do Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48240289>. Acesso em: 05 mai. 2023.

Brasil e Argentina discutem propostas para moeda comum, confirma Lula. **CNN.** 23 jan. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/brasil-e-argentina-discutem-propostas-para-moeda-comum-confirma-lula/>. Acesso em 30 abr. 2023.

BRASIL. Brasil e China fecham 15 acordos e reforçam parceria. **GOV.BR.** 14 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/04/brasil-e-china-fecham-15-acordos-e-reforcam-parceria>. Acesso em 30 abr. 2023.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: **Ministério da Defesa**, 2019.

BRASIL. Lula: relação do Brasil com a China chega a outro patamar. **GOV.BR.** 15 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-

o-planalto/noticias/2023/04/lula-relacao-do-brasil-com-a-china-chega-a-outro-patamar>. Acesso em 01 mai. 2023.

BRASIL. **Ministério da Defesa**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/>. Acesso em: 05 mai. 2023.

CASTRO, C. R. A política externa brasileira para a defesa. **Boletim do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicad**a, v. 21, n. 1, p. 117-142, 2011.

CASTRO, Celso. A política externa de Bolsonaro: ideologia e pragmatismo. **Contexto Internacional**, v. 43, n. 3, p. 417-434, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-85292021000300003>.

DINIZ, R. C. A política externa brasileira no governo Bolsonaro. **Revista Conjuntura Austral**, v. 11, n. 56, p. 50-61, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-88392020000400050&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mai. 2023.

DIRETRIZES PARA O PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL LULA ALCKMIN 2023-2026. P. 2-21, 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 01 de mai. 2023.

DW. **Conferência de Annapolis**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/imprensa-européia-analisa-resultado-da-conferência-de-annapolis/a-2976168>. Acesso em: 23 jun. 2023.

ESTANISLAU, Lucas. Assessor especial de Lula, Celso Amorim visita a Venezuela e se reúne com Maduro. **Brasil de Fato**. 09 mar. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/03/09/assessor-especial-de-lula-celso-amorim-visita-a-venezuela-e-se-reune-com-maduro>. Acesso em 30 abr. 2023.

FERREIRA, M. F.; SANTOS, D. C. B. O desafio da política externa do Brasil no governo Bolsonaro: um estudo sobre as questões ambientais. **Revista Conjuntura Austral**, v. 11, n. 56, p. 109-120, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-88392020000400109&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mai. 2023.

FONSECA JR., G. C. A política externa do governo Dilma: avanços, recuos e desafios. **Conjuntura Austral**, v. 7, p. 85-106, 2016.

FONSECA JR., G. G. A Política Externa Brasileira e a América Latina (1930-1945). São Paulo: Contexto, 2006.

GOMES, Pedro Henrique. Após viagem à China, Lula visita os Emirados Árabes e tem reunião com presidente do país. **G1.** 15 abr. 2023. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/15/apos-viagem-a-china-lula-visita-os-emirados-arabes-e-tem-reuniao-com-presidente-do-pais.ghtml>. Acesso em 01 mai. 2023.

GRIFFITHS, P. Brazil's Security and Defense Policy under Lula: continuity and change. Bulletin of Latin American Research, v. 30, n. 4, p. 469-484, 2011.

HIRST, M. A Guerra Que Não Aconteceu: A Política Externa do Brasil na Crise de 1938. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

HOFFMANN, A. A política externa do governo Lula: a busca de uma autonomia pela diversificação. In: VIZENTINI, P. F.; FONSECA JR., G. (Org.). **Política externa brasileira: os primeiros anos do século XXI**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2012. p. 31-54.

HOLSTI, K. J. The influence of ideology on foreign policy. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken. International Relations Theory Today. Oxford: Polity Press, 2004. p. 167-187.

LESSA, A. C. C. A política externa do governo Bolsonaro: ideologia, pragmatismo e incertezas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100105>. Acesso em: 05 mai. 2023.

LESSA, A. C. O Itamaraty e o Desenvolvimento Econômico do Brasil (1930-1964). Rio de Janeiro: Revan, 2001. Acesso em 01 mai. 2023.

MELLO, L. F.; ZANCHETTA JR., J. A Política Externa Independente do Brasil: Antecedentes, Teoria e Prática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, e003, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500203>. Acesso em: 05 mai. de 2023.

MILANI, C. R. A Política Externa Brasileira no Século XXI: a busca de autonomia em um mundo em transformação. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2013.

OLIVEIRA, G.; FERREIRA, M. A. Política externa brasileira: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, p. 1-19, 2017.

PINHEIRO, L. O Brasil e a Política Internacional: Coletânea de Textos Clássicos. Brasília: **Fundação Alexandre de Gusmão**, 2004.

SARAIVA, M. C. S. A política externa brasileira no governo Temer: continuidade e mudança. Meridiano 47 - **Journal of Global Studies**, v. 19, n. 179, p. 22-33, 2018.

SARAIVA, M. G. A nova política externa brasileira em perspectiva: cooperação,

segurança e desenvolvimento. **Contexto Internacional**, v. 32, n.

SERRA, Gian Luca. O que é ideologia. São Paulo: Brasiliense, 2009.

SILVEIRA, J. C. A. O agronegócio na política externa do governo Bolsonaro. Estudos Internacionais, v. 9, n. 2, p. 24-37, 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/estint/article/view/51046>. Acesso em: 05 mai. 2023.

VASQUEZ, John A. The power of power politics: from classical realism to neotraditionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

VIDAL, C. F. O protagonismo brasileiro diante da Declaração de Teerã. **Conjuntura Austral**, *[S. I.],* v. 4, n. 18, p. 41-61, 2013. DOI: 10.22456/2178-8839.37341. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/37341>. Acesso em: 02 nov. 2022.

ATIVIDADE EMPRESARIAL E A AGENDA 2030: UMA ABORDAGEM TRANSNACIONAL

Guilherme Gama Santos[1]
Marcelo Luiz Coelho Cardoso[2]

INTRODUÇÃO

Este trabalho investiga o papel central das empresas transnacionais na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Para isso, foi utilizada uma abordagem de pesquisa com a análise sistemática da literatura para examinar como a sustentabilidade econômica, a ética, o compliance ambiental, o consumo sustentável, a economia circular, a governança e a responsabilidade social corporativa são implementadas e operacionalizadas pelas empresas em seus esforços para alcançar a Agenda 2030.

O estudo revelou que, embora as empresas transnacionais tenham a capacidade de promover a sustentabilidade em uma escala global, elas enfrentam desafios significativos, incluindo a complexidade da governança global e as diferenças nos ambientes políticos, econômicos e sociais em diferentes jurisdições. Com isso se concluiu que as empresas mais bem-sucedidas em promover a Agenda 2030 são aquelas que integram a sustentabilidade em todos os aspectos de suas operações e que adotam uma abordagem de governança e responsabilidade social que considera os interesses de uma ampla gama de partes interessadas.

Desta forma, foi identificada a necessidade de mais pesquisa e prática para melhorar o entendimento e a implementação dos ODS pelas empresas transnacionais.

Originalmente lançada em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Agenda 2030 apresenta um plano abrangente para enfrentar uma gama de questões críticas que ameaçam a sustentabilidade do nosso planeta e o bem-estar das gerações futuras. Esta agenda é estruturada em torno de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que incorporam metas relacionadas à superação da pobreza, redução das desigualdades, melhoria da saúde e educação, construção de cidades e

[1] Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos - SP; Pós-Graduado *Lato Sensu* em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Dom Bosco - SP; É advogado militante na área do Direito Penal. Integrou os quadros da Polícia Civil de São Paulo durante oito anos; guilherme@guilhermegama.adv.br

2 Doutorando e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos – SP; Pós-Graduado *Lato Sensu* em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Procurador do Município de Bertioga – SP; mcardoso500@gmail.com

comunidades sustentáveis e combate às mudanças climáticas (ONU, 2015).

Dentro do escopo da presente exposição, ganha destaque os ODSs 8 (promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos) e 12 (assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis), porquanto a subsunção às empresas transnacionais relaciona-se diretamente com suas atividades.

Os ODS representam um esforço global para equilibrar as necessidades humanas com as capacidades e limites do planeta (United Nations, 2015). No entanto, a realização desses objetivos requer a participação de todos os setores da sociedade, incluindo governos, sociedade civil e, fundamentalmente, o setor empresarial (Elkington, 1998; Porter & Kramer, 2011).

Dentro do setor empresarial, as empresas transnacionais, devido à sua escala de operação e influência, têm o potencial de desempenhar um papel vital na implementação dos ODS (Scherer & Palazzo, 2011; Bansal & Song, 2017). Operando em diferentes jurisdições e mercados, essas empresas têm a capacidade de influenciar de forma significativa as práticas econômicas, sociais e ambientais ao redor do mundo, configurando-se assim como agentes de mudança na busca por um futuro mais sustentável (Elkington, 1998; Porter & Kramer, 2011).

No entanto, o papel dessas empresas na realização dos ODS é uma questão complexa e multifacetada. Elas enfrentam uma série de desafios que vão desde a necessidade de equilibrar a rentabilidade com a responsabilidade social e ambiental (Crane & Matten, 2016; Carroll & Shabana, 2010), até questões de governança em um ambiente global cada vez mais interconectado e regulado (Aguilera et al., 2015). Além disso, as empresas transnacionais operam em um cenário de expectativas divergentes e, por vezes, conflitantes, provenientes de diferentes partes interessadas, incluindo investidores, clientes, comunidades locais e reguladores (Freeman et al., 2007; Barnett, 2007).

À guisa de ilustração, nota-se que, não raro, algumas empresas com alcance para além de suas fronteiras parecem se utilizar de narrativas que operam como subterfúgios para a não efetivação do desenvolvimento sustentável (Bansal & Song, 2017) e, por consequência, geram prejuízos ao direitos humanos, como é o caso do uso de produtos químicos na agricultura, pois, inexoravelmente, a referida prática confronta os ODSs 2 e 3: "acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável" e "assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as cidades" (Lazaretti, Bonissoni, 2020).

Com este cenário em mente, este capítulo propõe explorar em profundidade a intersecção entre as atividades das empresas transnacionais e a Agenda 2030. Para isso, se adotou uma abordagem abrangente, analisando não apenas as oportunidades e desafios que os ODS apresentam para as empresas, mas também as estratégias que elas estão adotando e as implicações dessas estratégias para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

1. TRANSNACIONALIDADE EMPRESARIAL E O ATINGIMENTO DOS ODS, DA AGENDA 2030

As empresas transnacionais desempenham um papel importante na implementação da Agenda 2030. Devido à sua presença global, elas têm a capacidade única de influenciar as condições sociais, econômicas e ambientais em diferentes países e regiões (Scherer & Palazzo, 2011). No entanto, esta influência não é uniformemente positiva ou negativa, mas depende de como as empresas transnacionais orientam suas atividades e operações em relação aos ODS.

O impacto positivo das empresas transnacionais nos ODS pode ser observado de várias maneiras. Em primeiro lugar, elas podem utilizar sua capacidade inovadora e recursos financeiros para desenvolver soluções tecnológicas e de negócios que contribuam para os ODS (Porter & Kramer, 2011) e (Accenture, 2014). Isso pode incluir o desenvolvimento de tecnologias de energia renovável para o ODS 7 (energia limpa e acessível), ou a criação de novos modelos de negócios que aumentem a inclusão financeira para o ODS 1 (fim da pobreza) (Bansal & Song, 2017).

Em segundo lugar, as empresas transnacionais podem influenciar positivamente as práticas empresariais e padrões de consumo em todo o mundo, promovendo produtos e serviços que são alinhados com os ODS. Por exemplo, elas podem priorizar a produção e comercialização de produtos que são ecologicamente sustentáveis e socialmente justos, contribuindo assim para o ODS 12 (consumo e produção responsáveis) (Cohen & Kennedy, 2019).

No entanto, as empresas transnacionais também podem enfrentar vários desafios na implementação dos ODS. Em muitos casos, as demandas dos ODS podem entrar em conflito com as pressões competitivas do mercado. Por exemplo, o cumprimento de padrões ambientais e sociais rigorosos pode aumentar os custos de produção e reduzir a competitividade de uma empresa no curto prazo, mesmo que possa oferecer benefícios de longo prazo em termos de sustentabilidade e reputação da marca (Crane & Matten, 2016).

Nesse tocante, há autores que sustentam uma visão mais consequencialista para aquelas empresas que não aderirem a um desenvolvimento econômico sustentável (Bansal & Song, 2017) e (Carroll & Shabana, 2010), tendo em vista a premente responsabilidade social que essas grandes companhias desempenham perante toda a comunidade e atores envolvidos na sua cadeia de produção, de modo que a não observância de ações eficazmente positivas poderá gerar a sua própria falência, na medida em que determinadas condutas, notadamente aquelas lesivas ao meio ecológico, já não são mais admitidas e estão fora do enredo de consciência global (Carvalho, Pompeu, 2021).

Além disso, as empresas transnacionais podem enfrentar desafios de

governança complexos ao implementar os ODS. Isso se deve, em parte, à complexidade de operar em diferentes jurisdições com diferentes estruturas regulatórias e normativas. Também pode ser devido à necessidade de equilibrar os interesses de uma ampla gama de partes interessadas, incluindo acionistas, funcionários, clientes, comunidades locais e governos (Scherer & Palazzo, 2011).

Este plano de sustentabilidade procura proteger em última análise a dignidade da pessoa humana, isto é, estabelece diretrizes que visam defender o mínimo existencial em condições dignas e garantir o futuro das gerações vindouras.

Nessa esteira, tal princípio, para o Supremo Tribunal Federal, exprime a ideia de um "superprincípio constitucional, aquele no qual se fundam todas as escolhas políticas estratificadas no modelo de Direito plasmado na formulação textual da Constituição" (ADI 3510, Relator(a): Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2008, DJe-096 Divulg 27-05-2010 Public 28-05-2010 Ement. Vol-02403-01 PP-00134 RTJ Vol-00214-01 PP-00043).

Em resumo, embora as empresas transnacionais possam desempenhar um papel importante na implementação dos ODS, elas também enfrentam uma série de desafios significativos. Portanto, é crucial que continuemos a pesquisar e entender melhor como as empresas transnacionais podem alinhar suas estratégias e operações com os ODS, e quais fatores podem facilitar ou impedir esse alinhamento.

2. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E PADRÕES ÉTICOS NO UNIVERSO DAS EMPRESAS

A sustentabilidade econômica e a ética empresarial são dois conceitos interrelacionados que desempenham um papel fundamental na construção de um mundo mais sustentável e equitativo. As empresas transnacionais, em particular, têm a responsabilidade de garantir que suas operações sejam economicamente viáveis e éticas, dada a amplitude e profundidade de sua influência global (Crane & Matten, 2016).

Em sua essência, a sustentabilidade econômica refere-se à capacidade de uma empresa de manter suas operações ao longo do tempo. Isso envolve gerar retornos financeiros suficientes para financiar o crescimento futuro, satisfazer as expectativas dos acionistas e fornecer empregos seguros e bem remunerados para os funcionários (Porter & Kramer, 2011). No entanto, a sustentabilidade econômica não deve ser buscada às custas do meio ambiente ou da sociedade. Na verdade, a verdadeira sustentabilidade econômica só pode ser alcançada quando as empresas também consideram os impactos sociais e ambientais de suas operações (Elkington, 1998).

A ética dentro do universo corporativo sob a ótica do Estado e instituída pela ONU perpassa por marcos temporais que se sucederam dentro da própria Organização,

quando, em 2005, é nomeado como Representante Especial do Secretário-Geral o professor John Ruggie, da Universidade de Harvard, para cuidar da Questão dos Direitos Humanos e das Corporações Transnacionais e Outras Empresas (Ruggie, 2008). Posteriormente, em 2008, o Conselho de Direitos Humanos da ONU estatui três colunas que irão reger a responsabilidade das grandes empresas: (i) o dever do Estado de proteger contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros, inclusive empresas; (ii) a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humano; e (iii) maior acesso das vítimas a um recurso efetivo, tanto judicial quanto extrajudicial (Ruggie, 2011).

Nessa perspectiva, os atores privados empresariais possuem responsabilidade gradual na defesa dos direitos humanos, enquanto compete ao Estado o verdadeiro dever de promoção desses direitos (Marconi, Miranda, 2020).

Isso nos leva à questão da ética empresarial. A ética empresarial é o estudo de como as empresas devem agir para garantir que suas operações sejam justas, responsáveis e benéficas para todas as partes interessadas, incluindo clientes, funcionários, acionistas e a comunidade mais ampla (Crane & Matten, 2016).

Isso implica minimizar os impactos negativos, como a poluição ou a exploração de trabalhadores, e maximizar os impactos positivos, como o desenvolvimento de produtos e serviços sustentáveis e a contribuição para o bem-estar da comunidade (Freeman, Harrison, Wicks, Parmar, & De Colle, 2010).

Na prática, a sustentabilidade econômica e a ética empresarial são muitas vezes vistas como objetivos conflitantes. No entanto, um crescente corpo de pesquisa sugere que as empresas que adotam padrões éticos elevados e práticas de sustentabilidade podem realmente desfrutar de vantagens competitivas a longo prazo. Por exemplo, empresas que demonstram uma forte responsabilidade social corporativa podem atrair e reter melhores talentos, melhorar sua reputação junto aos consumidores e investidores e reduzir o risco de controvérsias ou litígios (Barnett, 2007; Eccles, Ioannou, & Serafeim, 2014).

Mas, a ética empresarial também pode se apresentar com outra face, a qual merece atenção quando utilizada como estratagema para se alcançar maior rentabilidade, servindo então apenas como uma ferramenta de *marketing* para finalidades que se apartam dos motivos nobres e eruditos os quais deveriam se destinar. Sendo assim, a ética deve sempre ser analisada a partir da moral que irá conduzir as condutas e atividades humanas (Moreira, 2020).

Portanto, sustentabilidade econômica e ética empresarial não são apenas questões morais, mas também questões estratégicas para as empresas transnacionais. Ao integrar essas considerações em suas operações e estratégias de negócios, as empresas podem contribuir para o atingimento dos ODS e, ao mesmo tempo, criar valor sustentável para suas partes interessadas.

3. *COMPLIANCE* AMBIENTAL, CONSUMO SUSTENTÁVEL E ECONOMIA CIRCULAR

A transição para uma economia sustentável e inclusiva requer a adoção de diversas estratégias, entre as quais o *compliance* ambiental, o consumo sustentável e a economia circular se destacam. Esses conceitos representam diferentes, mas complementares, caminhos que as empresas podem seguir para alinhar suas operações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

O *compliance* ambiental é um aspecto crucial da governança corporativa. Envolve a adesão às leis, regulamentos e normas destinadas a proteger o meio ambiente (Gunningham, Kagan & Thornton, 2004).

Em muitos casos, a *compliance* ambiental é uma obrigação legal. No entanto, empresas líderes em sustentabilidade frequentemente vão além do cumprimento mínimo das regulamentações e incorporam considerações ambientais em sua estratégia de negócios e operações cotidianas. Esse tipo de gestão proativa do desempenho ambiental pode não só reduzir riscos e responsabilidades, mas também criar oportunidades de negócio e vantagens competitivas, como maior eficiência, inovação e reputação aprimorada (Aragón-Correa & Sharma, 2003).

O *compliance* ambiental se apresenta como grande aliado da dicotomia em que de um lado está o desenvolvimento econômico e de outro a preservação da natureza, pois, com o despertar de uma "sociedade de risco", pós-industrial e com danos incomensuráveis, era necessário um instrumento que superasse as barreiras óbvias da legislação, permitindo uma tutela eficaz do meio ambiente através de técnicas sistemáticas (Carvalho, Pompeu, 2021).

Nesse diapasão, o *compliance* é tido como um adjetivo, pois a empresa que age positivamente em conformidade com as normas de Direitos Humanos, Direito Empresarial e outros ramos do Direito, estará qualificada como *compliance* com o Direito. Assim, é de pouca utilidade para a sociedade uma empresa juridicamente desorganizada e que também não observa seu próprio regimento interno, culminando em resultados danosos para si mesma, como a insatisfação da clientela, demandas judiciais em razão de quebra de contratos e até mesmo a falência (Gonzaga, Vailatti, 2018).

A relevância desse crescente mecanismo de boas práticas ambientais no âmbito empresarial está atualmente traduzida em números, já que segundo estudos da empresa KPMG, em 2019 73% dos executivos seniores consideravam a cultura do *compliance* essencial, enquanto no ano de 2015 esse número era de 58% (KPMG, 2019).

Essa latente preocupação das empresas com a área de conformidade se mostra também em outros números, quando em 2015 apenas 1% das empresas pesquisadas destinavam mais de R$ 5 milhões para essa finalidade, porém, no ano de 2019

esse número saltou para 5% delas aportando mais de R$ 5 milhões para o setor de *compliance* (Pereira, 2021).

A propósito, é de bom siso pontuar que o *compliance* ambiental no que diz respeito aos resíduos sólidos poderia ser uma importante ferramenta de *soft law*, porém ainda muito pouco utilizada (Garcia, 2021).

Junto com o *compliance* ambiental, o consumo sustentável é outra estratégia essencial para o alcance dos ODS. O consumo sustentável é um conceito que enfatiza a escolha de produtos e serviços que minimizem os impactos ambientais e sociais negativos. Para as empresas, promover o consumo sustentável pode envolver uma variedade de práticas, como o design de produtos e embalagens *eco-friendly*, a promoção de práticas de uso e descarte responsável, e a transparência e comunicação eficaz sobre o desempenho de sustentabilidade dos produtos (Cohen & Kennedy, 2019).

A economia circular é um modelo econômico que busca eliminar o desperdício e promover a eficiência na utilização dos recursos através de processos de redução, reutilização e reciclagem. Em contraste com o modelo econômico linear tradicional de "extrair-produzir-descartar", a economia circular vê o resíduo como um recurso e busca fechar os ciclos de material e energia em todas as etapas da cadeia de valor (Geissdoerfer et al., 2017). As empresas podem contribuir para a economia circular através da inovação em processos de negócios, modelos de produtos e serviços, e parcerias de cadeia de suprimentos (Bocken et al., 2016).

Noutras palavras, esse modelo econômico prioriza através de uma gestão mais eficiente dos recursos naturais aumentar a vida útil dos produtos. Seu conceito engloba diversas vertentes, entre as quais se destacam o aproveitamento energético e a emissão de gases de efeito estufa (Garcia, 2021).

Nesse quadro de ideias, sabe-se que um novo padrão de consumidores está mais consciente quanto à cadeia produtiva do produto por eles utilizados, optando esses por empresas que respeitam o meio ambiente e que investem em tecnologias para a reciclagem de resíduos, além de reinserirem o material descartado nesse ciclo de consumo, fomentando, assim, a economia circular (Santos, 2020).

Essas estratégias não são exclusivas, mas complementares. As empresas que buscam liderar em sustentabilidade e contribuir para a Agenda 2030 devem considerar como podem integrar o *compliance* ambiental, o consumo sustentável e a economia circular em suas estratégias e operações de negócios.

Para que uma empresa realmente integre o *compliance* ambiental, o consumo sustentável e a economia circular em suas estratégias de negócio, é necessário um compromisso em todas as esferas organizacionais. A alta administração deve estabelecer uma visão clara e políticas que incentivem práticas sustentáveis, ao mesmo tempo em que empoderam os colaboradores a tomarem ações alinhadas com essa visão (Doppelt, 2017). Além disso, é crucial o envolvimento de todas as partes interessadas - incluindo clientes, fornecedores, acionistas e comunidades locais - no esforço da empresa para

alcançar a sustentabilidade.

No contexto do *compliance* ambiental, isso pode envolver o uso de sistemas de gestão ambiental para monitorar e melhorar o desempenho ambiental, assim como a adoção de tecnologias e práticas operacionais mais limpas (Hillary, 2017). No caso do consumo sustentável, as empresas podem investir em inovação de produtos e serviços, educação do consumidor e marketing verde para promover comportamentos de consumo mais sustentáveis (Prothero et al., 2011). No que diz respeito à economia circular, as empresas podem explorar oportunidades em toda a cadeia de valor, desde o design de produtos para a durabilidade e reutilização, até a otimização de logística e processos de reciclagem (Lieder & Rashid, 2016).

Em última análise, ao adotar o *compliance* ambiental, o consumo sustentável e a economia circular, as empresas não só podem contribuir para o alcance dos ODS, mas também podem obter uma série de benefícios empresariais. Estes incluem maior eficiência operacional, diferenciação competitiva, fortalecimento da reputação da marca e aumento da resiliência de longo prazo (Accenture, 2014).

4. GOVERNANÇA E RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS

Em um mundo cada vez mais interconectado e consciente das questões socioambientais, a governança corporativa e a responsabilidade social tornaram-se elementos cruciais para as empresas transnacionais que desejam ter um impacto positivo e sustentável (Crane & Matten, 2016) e (Aguilera et al., 2015).

A governança corporativa refere-se às estruturas e processos que governam o modo como as empresas são dirigidas e controladas. Uma boa governança corporativa não só ajuda as empresas a operar de maneira eficiente e ética, mas também pode habilitar uma melhor gestão dos riscos socioambientais e impulsionar o desempenho sustentável (Aguilera, Desender, Bednar, & Lee, 2015).

A incorporação de considerações de sustentabilidade na governança corporativa - muitas vezes referida como "governança ambiental, social e de governança" (ESG) - é agora vista como uma prática essencial para as empresas que buscam alcançar os ODS (Eccles, Ioannou, & Serafeim, 2014).

Paralelamente à governança corporativa, a responsabilidade social das empresas (RSE) é um conceito que abrange as ações voluntárias das empresas para melhorar seu desempenho social, econômico e ambiental. Isto pode incluir uma ampla gama de atividades, tais como a implementação de práticas de trabalho justas, a participação em projetos de desenvolvimento comunitário, a redução das emissões de carbono e a promoção de produtos e serviços sustentáveis (Carroll & Shabana, 2010).

Enquanto a RSE pode ser vista como uma forma de "fazer o bem", ela também pode ser uma estratégia eficaz para "fazer bem" nos negócios. Muitas pesquisas têm

demonstrado que a RSE pode trazer uma série de benefícios para as empresas, tais como melhorar a reputação da marca, aumentar a satisfação e retenção de funcionários, aprimorar a inovação e a competitividade, e aumentar a resiliência financeira a longo prazo (Barnett, 2007; Eccles et al., 2014).

Em suma, tanto a governança corporativa como a RSE são fundamentais para o papel das empresas transnacionais na realização da Agenda 2030 (Aguilera, Desender, Bednar, & Lee, 2015). Através da adoção de práticas robustas de governança ESG e de um compromisso genuíno com a RSE, as empresas podem não apenas mitigar os riscos e maximizar as oportunidades, mas também contribuir de forma significativa para um mundo mais sustentável e equitativo (Crane & Matten, 2016).

Compreendendo a crescente interligação entre governança e responsabilidade social corporativa, é essencial explorar como esses conceitos podem ser aplicados efetivamente no contexto empresarial transnacional. A governança corporativa sustentável ou a governança ESG requer um engajamento mais amplo do que apenas a diretoria da empresa. Ela deve incorporar uma variedade de partes interessadas, incluindo acionistas, funcionários, clientes, fornecedores e comunidades locais (Jamali, 2008).

Um dos desafios nesse sentido é a incorporação efetiva de princípios ESG na tomada de decisões estratégicas e operacionais. As empresas podem adotar uma série de mecanismos de governança para superar esse desafio, como a formação de comitês de sustentabilidade no conselho, a criação de políticas e procedimentos de ESG, a instauração de sistemas de gestão de sustentabilidade e a publicação de relatórios de sustentabilidade (Dhaliwal et al., 2011).

A Responsabilidade Social Corporativa, por sua vez, deve ir além da filantropia e dos esforços para o cumprimento das regulamentações. Ela deve ser integrada ao modelo de negócios da empresa, de modo a criar valor compartilhado para a empresa e para a sociedade (Porter & Kramer, 2011). Isso pode envolver a consideração de impactos sociais e ambientais na estratégia de negócios, no desenvolvimento de produtos e serviços, nas práticas de compras e na gestão de recursos humanos, bem como no relacionamento com a comunidade (Maon, Lindgreen, & Swaen, 2009).

Ademais, a colaboração e o engajamento com *stakeholders* são elementos-chave tanto para a governança ESG quanto para a RSE. O diálogo e a parceria com *stakeholders* podem não apenas melhorar a transparência e a prestação de contas, mas também possibilitar uma maior compreensão das expectativas e necessidades dos *stakeholders*, promovendo assim a inovação e a resiliência organizacional (Freeman, Harisson e Wicks, 2007).

Concluindo, ao estabelecer mecanismos robustos de governança ESG e integrar a RSE ao modelo de negócios, as empresas transnacionais podem atingir um equilíbrio eficaz entre os interesses econômicos, sociais e ambientais, contribuindo significativamente para a realização dos ODS da Agenda 2030.

CONCLUSÃO

A natureza interconectada dos ODS da Agenda 2030 e a crescente consciência global sobre os desafios socioambientais reforçam a necessidade de uma abordagem integrada e abrangente para a sustentabilidade nas empresas transnacionais. As dimensões econômica, ética, ambiental e social não são mais consideradas como áreas distintas de prática empresarial, mas sim como elementos interdependentes que requerem uma gestão e estratégia harmonizadas.

A sustentabilidade econômica e a ética empresarial, por exemplo, não devem ser vistas como metas contraditórias. Em vez disso, elas podem ser consideradas como duas faces da mesma moeda, onde o respeito aos princípios éticos pode levar a uma melhor performance econômica. Isso pode ser alcançado através de práticas como a transparência financeira, o combate à corrupção e a promoção de relações comerciais justas e equitativas.

Mas toda essa contemporânea e crescente retórica deve ser vista com ressalvas. Pretende-se dizer que, a implementação, modificação e adequação de toda a atividade operacional dessas empresas, por vezes com a criação de departamentos jurídicos, certamente podem elevar exponencialmente seus custos, de modo que duas grandes consequências se apresentam como sintomas dessa nova política sustentável, dando azo, quiçá, a outras desigualdades, o que retornaria ao início das preocupações globais.

A primeira delas é o já arraigado repasse de preços aos consumidores final, uma vez que, como é cediço, produtos e serviços provenientes de empresas ecologicamente responsáveis são, em regra, mais caros do que aqueles das empresas que negligenciam as novas práticas. O segundo teria como consequência maior a concentração de renda na mão das grandes empresas transnacionais, pois, em razão do poderio econômico atual essas poderão encampar uma espécie de corrida por aquela reputação que se coaduna com os objetivos da agenda 2030, estabelecendo dessa maneira um enorme argumento persuasivo em detrimento de empresas menores que não conseguissem se compatibilizar com a nova onda de desenvolvimento sustentável, ou seja, poder-se-ia dizer que a instalação desses novos paradigmas interessa essas grandes corporações, fomentando ainda mais o desenvolvimento econômico de cada uma?

Aparentemente essa parece ser uma pergunta sem resposta, ao menos por ora. Porém, essa pálida empreitada de exposições conduz a esse tipo de conclusão, pois acredita-se que as pautas da agenda 2030 passarão por grandes desafios e novos compromissos até a efetivação plena daquilo que se pretende, até porque, em que pese serem objetivos indispensáveis e inegociáveis, esses se mostram ainda bastante ambiciosos e em certa medida um pouco divorciados da realidade dos pequenos empreendedores. De todo modo, a indagação trazida acima dependerá do decurso do tempo para que se obtenha a sua resposta. Não obstante, o ideário Onusiano é medida a ser imposta com a maior brevidade possível.

Em relação ao *compliance* ambiental, ao consumo sustentável e à economia circular, estes não devem ser vistos como restrições ao crescimento empresarial, mas sim como oportunidades para a inovação e a criação de valor sustentável. O cumprimento de normas ambientais pode minimizar riscos e passivos, enquanto o fomento ao consumo sustentável e a implementação de práticas de economia circular podem melhorar a eficiência operacional e criar novos mercados e produtos.

Nessa linha, agir em conformidade com as normas possui essencialmente um caráter preventivo, que irá mitigar reveses financeiros sob perspectivas operacionais, judiciais e por último reputacional, pois não há mais espaço para negligenciar a força advinda das mídias sociais e a cultura de cancelamento ou boicote.

De outra banda, os efeitos da economia circular evidenciam a transição do padrão egoísta de consumo alicerçado em uma ideia pretensamente superada de descarte sistêmico e sem critérios. Dessa forma, pontua-se, por oportuno, a importância das empresas transfronteiriças para conter práticas nocivas ao meio ambiente como a obsolescência programada que, em apertada síntese, dizem respeito a uma vida útil preordenada de um determinado produto, a fim de estimular a sua substituição por outro de uma nova geração, opondo-se frontalmente a esse novo modelo econômico de maior sustentabilidade.

Por fim, a governança e a responsabilidade social corporativa devem ser entendidas não apenas como uma forma de minimizar riscos e cumprir expectativas dos *stakeholders*, mas também como uma maneira de engajar de forma eficaz com diversas partes interessadas e de contribuir de forma significativa para o bem-estar social e ambiental. A adoção de práticas robustas de governança ESG e um compromisso genuíno com a RSE podem, assim, reforçar a resiliência e a competitividade das empresas a longo prazo.

Em conclusão, a contribuição efetiva das empresas transnacionais para a Agenda 2030 requer uma abordagem integrada e abrangente para a sustentabilidade, que una a sustentabilidade econômica, a ética, o *compliance* ambiental, o consumo sustentável, a economia circular, a governança e a responsabilidade social. Através dessa abordagem, as empresas transnacionais têm o potencial de desempenhar um papel crucial na construção de um futuro mais sustentável e equitativo.

REFERÊNCIAS

Accenture. (2014). Circular Advantage: Innovative Business Models and Technologies to Create Value in a World without Limits to Growth. Accenture Strategy.

Aguilera, R. V., Desender, K., Bednar, M. K., & Lee, J. H. (2015). Connecting the dots: Bringing external corporate governance into the corporate governance

puzzle. Academy of Management Annals, 9(1), 483-573.

Alvarenga Marconi, C.; De Souza Nascimento Miranda, R. . Direitos Humanos, empresas e a Agenda 2030: Considerações tempo-espaciais do norm-making internacional À luz do caso Shell na Nigéria . Meridiano 47 - Journal of Global Studies, *[S. l.]*, v. 21, 2020. DOI: 10.20889/M47e21019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/32207>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Aragón-Correa, J. A., & Sharma, S. (2003). A contingent resource-based view of proactive corporate environmental strategy. Academy of management review, 28(1), 71-88.

Bansal, P., & Song, H. C. (2017). Similar but not the same: Differentiating corporate sustainability from corporate responsibility. Academy of Management Annals, 11(1), 105-149.

Barnett, M. L. (2007). Stakeholder influence capacity and the variability of financial returns to corporate social responsibility. Academy of Management Review, 32(3), 794-816.

Bocken, N. M., De Pauw, I., Bakker, C., & Van Der Grinten, B. (2016). Product design and business model strategies for a circular economy. Journal of Industrial and Production Engineering, 33(5), 308-320.

Carroll, A. B., & Shabana, K. M. (2010). The business case for corporate social responsibility: A review of concepts, research and practice. International Journal of Management Reviews, 12(1), 85-105.

Carvalho, N. M. C. A.; Pompeu, Gina Vidal Marcilio. O compliance ambiental, o despertar social para o consumo sustentável e a responsabilidade social das empresas. 2021.

Cohen, M. J., & Kennedy, P. (2019). Consumption in a sustainable world: perspectives from social and cultural theory. Routledge.

Crane, A., & Matten, D. (2016). Business ethics: Managing corporate citizenship and sustainability in the age of globalization. Oxford University Press.

De Azevedo Gonzaga, Alvaro Luiz T.; VAILATT, Diogo Basilio. Empresas Transnacionais: Sustentabilidade Econômica, Ética e Compliance. Revista Internacional Consinter de Direito, p. 57-68, 2018.

Dhaliwal, D. S., Li, O. Z., Tsang, A., & Yang, Y. G. (2011). Voluntary nonfinancial disclosure and the cost of equity capital: The initiation of corporate social responsibility reporting. The accounting review, 86(1), 59-100.

Doppelt, B. (2017). Leading Change toward Sustainability: A Change-Management

Guide for Business, Government and Civil Society. Greenleaf Publishing.

Eccles, R. G., Ioannou, I., & Serafeim, G. (2014). The impact of corporate sustainability on organizational processes and performance. Management Science, 60(11), 2835-2857.

Elkington, J. (1998). Cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business. Capstone.

Freeman, R. E., Harrison, J. S., & Wicks, A. C. (2007). Managing for stakeholders: Survival, reputation, and success. Yale University Press.

Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Parmar, B., & De Colle, S. (2010). Stakeholder theory: The state of the art. Cambridge University Press.

Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M., & Hultink, E. J. (2017). The Circular Economy–A new sustainability paradigm?. Journal of Cleaner Production, 143, 757-768.

Gunningham, N., Kagan, R. A., & Thornton, D. (2004). Social license and environmental protection: why businesses go beyond compliance. Law & Social Inquiry, 29(2), 307-341.

Hillary, R. (2017). Environmental management systems and the smaller enterprise. Journal of Cleaner Production, 140, 977-983.

Jamali, D. (2008). A stakeholder approach to corporate social responsibility: A fresh perspective into theory and practice. Journal of business ethics, 82(1), 213-231.

KPMG. (2019). The Compliance Journey - The Compliance and Ethics function in the Age of Disruption. KPMG International. Available at: https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/04/the-compliance-journey.html.

Lazaretti, Isadora K.; Bonissoni, Lucas Dalmora. O Discurso Da Fome E O Uso De Agrotóxicos: Reflexos Da Atuação Das Empresas Transnacionais Na Efetivação Do Desenvolvimento Sustentável Na Agenda 2030 Da Onu. Direitos Humanos, Cidadania e Sociedade, p. 268.

Lieder, M., & Rashid, A. (2016). Towards circular economy implementation: a comprehensive review in context of manufacturing industry. Journal of Cleaner Production, 115, 36-51.

Maon, F., Lindgreen, A., & Swaen, V. (2009). Designing and implementing corporate social responsibility: An integrative framework grounded in theory and practice. Journal of Business Ethics, 87(1), 71-89.

Moreira, Alexandre Magno Augusto. Ética empresarial e sustentabilidade em momentos de crise: uma análise sob a perspectiva do princípio da solidariedade.

Revista de Direito e Sustentabilidade, v. 6, n. 2, p. 79-98, 2020.

Pereira, Flávio; Rodrigues, Rodrigo. Compliance em Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/compliance-em-direitos-humanos-diversidade-e-ambiental/1294655642>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating shared value. Harvard business review, 89(1/2), 62-77.

Prothero, A., Dobscha, S., Freund, J., Kilbourne, W. E., Luchs, M. G., Ozanne, L. K., & Thøgersen, J. (2011). Sustainable consumption: Opportunities for consumer research and public policy. Journal of Public Policy & Marketing, 30(1), 31-38.

Ruggie, J. G. (2008). Protect, respect and remedy: a framework for business and human rights. Innovations: Technology, Governance, Globalization, 3(2), 189-212.

Ruggie, J. G. (2011). Just business: Multinational corporations and human rights (Norton Global Ethics Series). W. W. Norton & Company.

Scherer, A. G., & Palazzo, G. (2011). The new political role of business in a globalized world: A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy. Journal of Management Studies, 48(4), 899-931.

Souza, Regina. Fashion Law - ed. 2020. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/fashion-law-ed-2020/1201075532>. Acesso em: 12 jun. 2023.

United Nations. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS. PLANOS MUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS: O CASO DE CUBATÃO

Maria Érica Batista dos Santos [1]

INTRODUÇÃO

O presente trabalho enseja analisar a aplicabilidade do princípio democrático na construção de políticas públicas ambientais com foco nos planos municipais de resíduos sólidos. A participação popular é ferramenta intrínseca e necessária à construção das políticas públicas num Estado Democrático, entretanto, frente a adversidades sociopolíticas não raras vezes esta participação não se apresenta solidamente, cumprindo papel meramente de cumprimento de formalidade legal, não somando de fato à construção da política pública a que se refere.

Assim cumpre questionar: a participação popular tem sido adotada de forma efetiva a garantir que os Planos de Resíduos Sólidos Municipais atendam às necessidades das cidades dentro de suas possibilidades?

A presente pesquisa pretende analisar se o princípio democrático, através da participação popular, tem perpetrado a construção da política ambiental municipal de resíduos sólidos de maneira efetiva e investigar as formas adotadas como instrumentos desta participação.

Para responder às questões apresentadas escolheu-se o método hipotético dedutivo e a metodologia de revisão bibliográfica, onde no primeiro capítulo aborda-se o Estado Democrático de Direito e a construção de Políticas Públicas Ambientais, avaliando a educação como eixo da democracia. No segundo capítulo apresenta-se a Política Nacional dos Resíduos Sólidos nas três esferas da república e os instrumentos de participação popular. Por fim, o terceiro capítulo aborda a análise de casos, com vistas a apurar o grau de efetividade do princípio.

A participação popular é tema essencial quando se fala em democracia ou Estado Democrático. Apenas o princípio democrático é capaz de garantir um verdadeiro governo que entenda e satisfaça as necessidades reais dos cidadãos.

[1] Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos, Advogada formada pela Universidade Metropolitana de Santos. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1737343164547467, ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0198-8829. E-mail: mariaericaxavier@gmail.com. (2023).

Conferir poderes ao povo para que se manifeste e auxilie na tomada de decisões a respeito dos temas que lhes são mais caros ou sensíveis, possibilitando a construção de políticas públicas alicerçadas no conhecimento da realidade de fato, mais do que garantir um direito constitucional, pode ser instrumento de efetividade a tais políticas.

O ordenamento jurídico pátrio abriga diversos pontos de determinação específica e obrigatória da participação popular para a construção e formalização de políticas públicas tais como: orçamentos participativos, planos de resíduos sólidos, planos diretores, códigos de posturas, entre outros.

Contudo, é importante o questionamento: atualmente seria de fato efetiva a participação popular na construção das políticas públicas, de modo particular nas políticas públicas ambientais, ao exemplo da construção dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos?

O presente aborda o papel da participação popular ante a construção das políticas públicas que atingem diretamente o cidadão. Seria o cidadão de hoje capaz de compreender e opinar sobre tais assuntos?

Por ser considerado constitucionalmente um direito transgeracional, difuso e transindividual, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um exemplo de área que afeta diretamente o cidadão, ao qual todos têm direito e com o qual todos têm sua parcela de obrigações, inclusive o Poder Público.

Partindo-se do princípio de que as políticas públicas ambientais são em sua maioria de conhecimento empírico e diário dos cidadãos comuns, circunstância na qual o poder público carece de análise *in loco*, para propositura de políticas de melhorias, bem como da participação da comunidade local a que se destina tal política, a fim de que seja materializada de fato, após construída, é essencial considerar-se a somatória dos conhecimentos desta comunidade local à construção das referidas medidas com escopo de garantir a efetividade ensejada.

É neste ponto onde a manifestação da participação do popular, inequivocamente basilar, merece atenção especial, uma vez que para opinar com qualidade o cidadão necessita de formação educacional capaz de garantir o arcabouço mínimo de condições necessárias à compreensão que permita a formação de pensamento e opinião própria sobre o tema em voga.

Por fim, cumpre observar o estudo de caso da cidade de Cubatão-SP no tocante à participação popular na construção do Plano Municipal de gerenciamento de resíduos sólidos.

1. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

O Brasil vive num sistema republicano e sob o regime de governo

democrático. Muito comum ouvir-se a repetição de que se vive num Estado Democrático de Direito, mas o que seria de fato este tão mencionado Direito e a esta **tão aclamada** democracia?

A democracia é o regime de governo regido pela concentração do poder estatal na vontade do povo, que o exerce de forma direta ou de forma representativa, através dos representantes eleitos.

Em que pesem as divergências sobre a efetividade do governo democrático como positiva ou negativa, importante observar que a democracia é fruto de amadurecimento histórico após diversas experiências históricas de governos autocráticos, e permanece ainda em evolução.

Muito embora simples, o conceito de democracia pode ter entendimentos diversos. De forma particular Noberto Bobbio (1986) se manifesta:

> "Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos."

Assim, o Estado de Direito refere-se ao sistema de governo onde todos estejam sujeitos ao império da lei e não mais subjugados ao poder da vontade do exclusiva do governante, que concentrava em si mesmo todo o poder, onde direito **é o** limitador a soberania da estatal.

Neste sentido José Afonso da Silva (1988) define:

> "A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II) em que o poder emana do povo, deve ser exercido em proveito do povo diretamente ou por seus representantes eleitos (art. **1º, parágrafo único**); participativa porque porquê envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista porquê respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias; e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes na sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais , políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer seu pleno exercício".

O Estado democrático tem como base a cidadania, um governo do povo, pelo

povo e para o povo, baseado no mandamento constitucional de que "todo poder emana do povo".

As políticas públicas, estão ligadas a ideia de uma nomenclatura dada às ações institucionais que um determinado governo precisa aplicar a fim de solucionar problemas que afetam determinada coletividade.

Para melhor compreensão, cumpre analisar-se ainda que de forma superficial o conceito e origem de políticas públicas.

Acerca da origem do instituto das políticas públicas, Celina de Souza (2002) esclarece:

> "Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. A base da área nos EUA é a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser a) formulado cientificamente e b) analisado por pesquisadores independentes. Assim, a 3 trajetória da disciplina, que nasce no interior da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que via nas organizações locais a virtude cívica para promover o bom governo. O terceiro caminho aberto foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política capaz de orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações".

Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 38), define políticas públicas como "arranjos institucionais complexos, que se expressam em estratégias ou programas de ação governamental e resultam de processos juridicamente definidos para a realização de objetivos politicamente determinados, com o uso de meios à disposição do Estado."

As políticas públicas originam-se nos conflitos sociais, onde as crescentes divergências tornam-se tão incômodas a ponto de ensejar mudanças estratégicas por parte dos governos com a finalidade de manter o equilíbrio governamental. (ANDRADE, 2019).

De maneira que se pode dizer que sempre que houver um problema que atinja determinado número de pessoas, o poder público tem como obrigação implementar um conjunto de ações que visem a solução deste problema.

Celine Souza (2018, p.5) segue concluindo:

> Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

O desafio é concretizar que o povo, destinatário final das políticas públicas, participe da construção deste conjunto de ações de forma concreta.

Há que se fazer distinção ainda entre a participação popular e o controle social como explicita Siraque (2005, P.112):

> "O *controle social* e a *participação popular* são irmãos siameses. Entretanto, o *controle social* é distinto da *participação popular*. Esta ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração; é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O *controle social* pode concretizar-se em dois momentos: análise jurídica da norma estabelecida pela administração pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2) fiscalização da execução ou aplicação dessas normas ao caso concreto".

Sob o prisma constitucional, a soberania popular explicitada no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 está fixada sobre quatro eixos: o sufrágio universal o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Entretanto, a participação popular é mais extensiva, uma vez que diz respeito ao direito do cidadão de ser ouvido nos processos de construção de decisões que lhes impactem diretamente, a saber as políticas públicas.

Ainda sobre o assunto, defende Modesto (2002, p. 2):

> "A participação administrativa, ou a participação no âmbito da administração pública, considerando este sentido amplo, corresponde a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado. Mas participação popular na administração pública é conceito necessariamente mais restrito: trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo."

Sob o ponto de vista normativo, a participação popular é prevista em diversos diplomas legais nacionais, como se pode destacar: a Lei Federal

nº 9784/99, conhecida como lei do processo administrativo, que nos seus artigos 31-35 institui a possibilidade de abertura de consultas públicas e audiências quando a matéria do processo envolver interesse geral; a Lei Federal nº10.257/01, Estatuto das Cidades, que nos artigos 43-45 institui a participação popular através de audiências públicas e conferências sobre meio ambiente e urbanismo.

Note-se que o avanço legislativo transforma em obrigatória a participação popular quando toca as questões inerentes ao meio ambiente, quer seja ele natural, quer artificial e urbano.

Tal fato se dá em razão da extensão do alcance das políticas públicas afetas a tais áreas. Uma vez implementadas gerarão impactos consideráveis à vida de milhares de pessoas em apenas um ato.

Não seria mui justo que o governante instituísse normas de vida e comportamento aos cidadãos sem que estes participassem da elaboração deste processo normativo público.

Para fins de conceituação, audiência pública, segundo o glossário de termos orçamentários do Congresso Nacional é uma "Reunião realizada por órgão colegiado com representantes da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite ou para debater assuntos de interesse público relevante" (CONGRESSO NACIONAL).

O conceito de consulta pública por sua vez, é definido como "um mecanismo de **participação social**, de caráter consultivo, realizado com prazo definido e aberto a qualquer interessado, com o objetivo de receber contribuições sobre determinado assunto. Incentiva a participação da sociedade na tomada de decisões relativas à formulação e definição de políticas públicas." (BRASIL, 2023).

1.1 Democracia e educação

Inicialmente necessário ressaltar que para uma efetiva participação popular no desenvolvimento das políticas públicas, é essencial que este mesmo povo tenha capacidade de compreender e opinar a respeito dos temas em questão, logo não se pode negar que a educação ocupa papel fundamental na construção da democracia nacional.

A respeito da preparação do sujeito para observação e solução de problemas leciona RANIERI (2018):

> "O direito à educação, como direito humano e fundamental, deve ser efetivado e promovido com vistas à qualidade, buscando

> emancipar o sujeito para que este possa ser protagonista de sua própria vida, para que esteja preparado para identificação de problemas, bem como para apresentação de soluções".

A educação é direito humano e fundamental, garantido pelo artigo 205 da Constituição Federal, como "direito de todos e dever do Estado e da família" que deve objetivar o "... pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho."

Frise-se o caráter da educação enquanto direito humano, e sua relevância para concretização da dignidade da pessoa humana. Tal afirmação encontra guarida na Carta de Declaração Universal dos Direitos Homem (ONU, 1948):

> **Artigo 26°** *1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2.A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3.Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.*

A educação é capaz de desenvolver o ser humano em todas as esferas da vida, quer seja vida social, familiar ou mercado de trabalho (RANIERI, 2018), bem como cumprir seu papel de ampliar a personalidade humana para a compreensão de suas liberdades, direitos e deveres.

Contudo são claras as deficiências no sistema de educação nacional. Não simplesmente pela baixa aplicação prática dos recursos financeiros na formação de professores ou na manutenção da integridade das instituições de ensino, mas também em razão de diversos (des) entendimentos a respeito do que deve ou não ser aplicado aos estudantes.

Nesta discussão encontram-se a corrente de que o ensino básico deveria compor-se de mais disciplinas voltadas a compreensão social como a filosofia e a sociologia, capazes de levar os cidadãos a reflexão e compreensão do mundo em que se encontra, bem como a corrente daqueles que acreditam que a inclusão de disciplinas voltadas ao aprendizado de valores cívicos e principiológicos seriam fundamentais a manutenção da memória cívica e moral do conceito de cidadania e de Estado ao cidadão, o que lhe proporcionaria conhecimento sobre o sistema e seus valores sociais.

Em que pesem tais discussões, o princípio democrático coaduna-se com o princípio do pluralismo, também presente na carta constitucional, no inciso V do art. 1º. tal pluralismo político refere-se a variedade de pensamentos, formas e

comportamentos presentes na sociedade, e que todos podem coexistir de forma pacífica e ordenada.

De tal forma que, "o pluralismo político, como base do Estado democrático de direito, aponta o reconhecimento de que a sociedade é formada por vários grupos, portanto composta pela multiplicidade de vários centros de poder em diferentes setores." (ALBANESI,2009).

Assim é no contexto da consciência de pertencimento a sociedade estatal (RANIERI, 2018, p.361), sob o olhar de que os valores a ela inerentes materializam-se na participação política e defesa dos direitos e que sob este prisma deveriam ser ofertadas as disciplinas regulares ao ensino básico.

1.2 Incentivo a participação popular

Para que haja a participação efetiva da população nos processos de construção de políticas públicas revela-se de extrema importância que haja um papel de governança por parte do poder público.

Governança, apesar de compor os dicionários, denotando-se a ideia de governar passou a ter "caráter próprio e específico" sob a ótica acadêmica quando "o Banco Mundial e o fundo Monetário Internacional passaram a utilizar a s expressão 'boa governança' como conjunto de princípios para guiar e nortear seus trabalhos com os países membros" (GONÇALVES, 2011).

A governança sob o prisma da administração pública deve compor-se da mesma forma de um conjunto de ações que visem a busca desta 'boa governança' no sentido de ser capaz de resolver os problemas de cunho social e econômico inerentes a sus governados.

A governança é de fato como explicita Gonçalves (2011) "um exercício que envolve os Estados, mas também e principalmente, a sociedade civil e o setor empresarial.", logo não há que se confundir governança com política pública, muito embora a aplicação de uma adequada política pública demonstre certamente sinal de boa governança.

A ideia de uma boa governança está intimamente ligada às quatro áreas de atuação mencionadas por FREY (2008): uma administração eficiente do setor público, *accontability* do Estado e da ação administrativa, transparência e transferência de informações e estrutura legal e digna de confiança.

Assim, trata-se de ações que garantam o bom e eficiente funcionamento da máquina pública enquanto mecanismo de materialização das ações de governo propriamente ditas, ligadas a sua capacidade de governar e cumprir suas funções.

O conjunto de práticas utilizado para prestação de contas e responsabilização por parte da administração pública (*acontability*) também favorece o espectro de uma boa condução de governo e de ações administrativas.

A transparência e troca de informações favorecem o amplo conhecimento aos cidadãos sobre o que ocorre dentro da Administração pública, onde a troca de informações mantém um canal aberto de conhecimento mútuo entre aquele que informa e o informante.

Uma estrutura legal e digna de confiança é essencial para que os governados se percebam seguros ante aquele que os conduz.

De forma simples, pode-se dizer que tais ações se materializam sob a forma como um governo se apresenta e relaciona com seus governados.

Sob a temática da participação popular, uma boa governança inegavelmente exige a correta ministração do princípio da publicidade e da transparência acerca das propostas em comento, envolvendo a formação deste público, concedendo-lhe informações necessária a seu conhecimento e formação de opinião própria, a fim de participar dos processos decisórios das medidas em discussão.

Por fim, importante resguardar que a capacidade de um governo não deve ser avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder (GONÇALVES, Alcindo. 2005).

Um bom governo, mesmo que necessite de ajustes em sua tomada de decisão não deixará de ser um bom governo a se considerar que o exercício do poder se dá sob os valores do respeito, da dignidade e confiança.

Destarte, outros instrumentos podem ser desenvolvidos e aplicados pelos gestores públicos que visem garantir a participação popular, incluindo programas de cunho educacionais e fiscais.

2. POLÍTICAS AMBIENTAIS

As políticas públicas ambientais emanam do sistema normativo nacional desde os tempos do descobrimento do Brasil, onde muito cedo, nas Ordenações Afonsinas foram inclusas normas no sentido de proibir o corte de árvores frutíferas ou desmatamento dos manguezais.

A política ambiental no Brasil teve seu início na década de1930, com a edição do código das águas e código florestal, ambos de 1934.

Na década de 1980, através da Lei Federal nº 6938 e 1981 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente, momento em que nasce também a figura do Sistema Nacional do Meio Ambiente, seguido pela criação do Conselho Nacional do Meio ambiente, oriundo do Decreto Regulamentador nº 88.351/83.

A constituição Federal de 1988 inaugurou um novo marco na instituição da proteção ambiental, trazendo em seu bojo um capítulo específico tratando do meio ambiente como princípio fundamental, difuso e transgeracional, presente no artigo 225.

Em que pese a evolução desde então, as políticas públicas voltadas a proteção ambiental esbarraram num ponto crucial e de impossível regressão: os resíduos sólidos.

No ano de 2010 foi instituída através da Lei Federal nº 12.305 a Política Nacional de Resíduos S**ólidos**, com escopo de apresentar soluções práticas ao problema com vistas a participação e responsabilização de todos, de forma solidária e individualizada.

O artigo 7º desta lei apresenta 15 objetivos, sendo o primeiro a "proteção da saúde pública e a proteção ambiental" e o segundo a "não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos".

A lei em questão institui a criação dos planos de resíduos sólidos sob todas as esferas administrativas, assim os definindo em: Plano Nacional, Planos Estaduais, Planos Microrregionais ou Planos de regiões metropolitanas, Planos intermunicipais, plano de gerenciamento de resíduos **sólidos e Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos**, PMIGRS (art. 8º e art. 14).

A lei estabeleceu a exigência de elaboração do PMIGR por parte dos municípios e do Distrito Federal como condição para que tenham acesso a recursos provenientes da União, ou sujeitos ao seu controle, referentes a limpeza urbana e destinação de resíduos sólidos e ainda como requisito para participação em incentivos ou financiamentos em entidades de crédito federal para as mesmas finalidades.

Em melhor dizer, a lei estabeleceu que sem um plano de gerenciamento os municípios e o Distrito Federal teriam seu acesso restringido a participação em recebimento de recursos financeiros ou benefícios fiscais e financiamentos voltados ao tema.

Há ainda a permissão por parte da lei, (art. 19, §1º) para que o PMGIRS possa estar incluso no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, desde que respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do **caput** e observado o disposto no § 2º, também doa artigo 19.

Por fim a lei estabelece prazos para a efetiva implementação destes planos, discriminando prazos específicos de acordo com as características de cada cidade, sendo o prazo final contado até dia 02 de agosto de 2024, para os municípios com população inferior a 5 mil habitantes, tendo como referência o censo de 2010.

Necessário evidenciar que toda a política nacional de resíduos sólidos estabelecida se fez necessária ante as condições ambientais que enfrentamos, num desenvolvimento pouco sustentável das cidades, num mercado de consumo cada vez mais aquecido pela oferta de produtos de curta durabilidade e pela busca de praticidade para a vida

moderna.

Neste cenário a produção de embalagens e descartáveis, entre outros, ocupa espaço considerável, sendo tema de discussão e determinação por parte da lei no tocante a responsabilidade da cadeia utilizadora do produto, desde sua produção até o esgotamento de sua finalidade.

A lei estabelece os 3 'R's, como objetivos da nova política: a redução, reutilização e a reciclagem, não se olvidando da não geração e da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (Art. 7º).

O artigo 8º, inciso VIII, apresenta a educação ambiental como instrumento de política pública de resíduo sólido. Mais uma vez apresenta-se a educação como eixo basilar da participação popular na efetivação das políticas ambientais.

Para a construção dos PMGIRS é necessária a realização de audiências públicas, visto ser este instrumento de participação popular uma oportunidade de fortalecer os mecanismos de ação conjunta entre o governo e a comunidade.

A realização destas audiências garante a efetividade dos direitos humanos previstos na constituição, onde o cidadão indiferentemente de sua formação técnica, acadêmica ou causal pode ter acesso às proposituras governamentais em desenvolvimento, podendo opinar sobre a viabilidade ou não de sua instituição, podendo propor ajustes e melhorias que a enriqueçam.

Ademais, quando se trata de política ambiental, não há que se negar que não há ninguém melhor a opinar sobre a realização prática de tais mudanças, do que população, que possui conhecimento empírico mais respaldado, visto sua convivência direta e contínua com os danos ambientais causados.

3. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: O CASO DE CUBATÃO.

Cubatão é uma cidade localizada o litoral sul do Estado de São Paulo, mais precisamente na Região metropolitana da Baixada Santista. Com uma população estimada em 132.521 pessoas, numa faixa territorial de 142,879km². (IBGE, 2021)

Contornada pela Serra do mar, grande área de mata atlântica, o município carrega o histórico e o estigma de uma cidade altamente industrial desde a década de 1960, onde passou a produzir grande riqueza através das empresas petroquímicas e siderúrgicas, e sofrer (gerar) danos gravíssimos à saúde ambiental local, chegando a ser conhecida mundialmente como "vale da morte".

Na década de 1990, frente aos avanços da realização de conferências mundiais para preservação do meio ambiente, mais precisamente a ECO 92, no Rio de Janeiro,

que deu origem a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a cidade passou a implementar mudanças com vistas a agenda 21, também corolário da Conferência do Rio de Janeiro.

A partir de então a recuperação ambiental passou a ocupar todos os espaços de discussão, objetivando tanto a recuperação das áreas já degradas, como ensejando a redução da poluição por parte das empresas locais em atividade.

Sob o ponto de vista dos resíduos sólidos a cidade também contava com lixões até o início da década de 1980, quando em 1982 institui o aterro sanitário, localizado no Sítio areais, região situada dentro da área industrial do município, com vista a destinação final dos resíduos sólidos da cidade.

Com o advento da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades e da Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, que instituiu o marco do saneamento básico, e a Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 o município adequando-se às novas normas, no ano de 2012, elaborou seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos sólidos, PGIRS. (CUBATÃO, 2012).

O PGIRS de 2012 teve a contribuição da empresa Concremat para fins de elaboração de diagnóstico e minuta. Entretanto já trazia no bojo de sua apresentação a necessidade de estudos específicos para novo posicionamento quanto ao manejo e destinação dos resíduos sólidos. (CUBATÃO, 2012, p.12).

No ano de 2019 a Administração Pública local elaborou junto a comunidade local ao Plano Integrado de Saneamento Básico de Cubatão. (Cubatão, 2022), que tinha em vista a regularização do plano de fornecimento de água e saneamento de esgoto.

Não foi encontrado nos registros do *site* da Prefeitura de Cubatão *link* específico para a discussão do tema, contudo, foram encontrados registros jornalísticos elaborados pela própria Prefeitura, onde apura-se que a realização destes planos como participação popular foram adotados os seguintes instrumentos: Apresentação sobre o tema na Câmara Municipal de Cubatão, realizados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e abertura de debate em audiência pública com participação da sociedade civil, também ocorrida da Câmara Municipal (CUBATÃO, 2019).

Para o cumprimento da participação popular a Administração vem realizando campanhas educativas de cunho ambiental visando a conscientização da população para uma mudança de paradigma social com vistas a preservação ambiental sob a prática de novos hábitos de descarte de resíduos sólidos (CUBATÃO, 2021).

Forte engajamento da população cubatense se dá nos mutirões de limpeza nos manguezais, que objetivam a remoção de resíduos sólidos lançados aos mangues na costa dos rios da cidade, ou trazidos por correntes de água, provenientes de municípios vizinhos.

Em última contagem, o mutirão ocorrido em março de 2023, contou com pelo

menos 70 voluntários e a remoção de duas toneladas de resíduos sólidos diversificados. (CUBATÃO, 2023).

Não foram obtidos índices de participação popular específica, mas somente os registros jornalísticos dos acontecimentos.

CONCLUSÕES

O presente trabalho apresentou preliminarmente breve estudo sobre o Estado Democrático de Direito e o conceito de democracia nacional, direta e representativa, onde apurou-se que a democracia é fundada no povo e para o bem do povo.

Em segunda feita analisou-se a possibilidade da existência de uma democracia em que não haja educação, e apurou-se que a educação é direito e condição basilar para o exercício da participação dos cidadãos nas tomadas de decisões, capaz de efetivar uma real democracia.

Noutro passo averiguou-se sobre os inventivos a participação popular nas construções de políticas públicas, onde restou demonstrada a necessidade da efetivação de uma boa governança, que denote aos governados transparência, comunicação, segurança, eficiência e responsabilidade por parte dos gestores públicos, o que representaria incentivo de maior participação e sentimento de pertencimento ao estado estatal local, aproximando a comunidade do governo e por conseguinte ampliando a participação destes populares na construção das políticas de governo.

Em sequência apresentou-se breve histórico de evolução das políticas ambientais no país, chegando à construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos e da obrigatoriedade do desenvolvimento dos PMGIRS por parte dos municípios e Distrito Federal.

E por fim, a análise de caso referente a participação popular na construção do PMGRIS do município, que apurou resultados da existência qualitativa desta participação, sem, contudo, explicitar dados quantitativos do engajamento popular na ação.

Conclui-se desta forma que a democracia não pode existir sem o direito e a efetiva participação popular nas tomadas de decisão frente à construção das políticas públicas. Uma vez que a participação popular é intrínseca não somente ao espírito democrático, como também está ligada ao direito da dignidade da pessoa humana de agregar conhecimento através da educação, obter informações acerca das políticas públicas e sobre elas ouvir e ser ouvido.

Fato ainda respaldado pela necessidade da participação popular na execução de tais políticas pública, principalmente as de caráter ambiental.

No caso em estudo observa-se necessidade de ampliação da transparência por

parte da Administração Pública local no tocante **à** tornar mais acessíveis as informações a população através dos canais oficiais eletrônicos de comunicação, bem como a necessidade de implementação de instrumentos de incentivo a participação social de forma mais abrangente.

REFERÊNCIAS

ALBANESI, Fabrício Carregosa. **O que se entende por pluralismo político?** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-que-se-entende-por-pluralismo-politico-fabricio-carregosa-albanesi/1999411>. 2009. Acesso em 03 jun. 2023.

ANDRADE. Marcela Coelho. **Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988: alguns comentários sobre os desafios e avanços**. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/17574-Texto%20do%20artigo-110898-1-10-20190920.pdf>. Acesso em 06 jun. 2023.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 18.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Consultas Públicas**. Disponível em<https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas#:~:text=%C3%89%20um%20mecanismo%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o,e%20defini%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.>. Acesso em 03 jun. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CONGRESSO NACIONAL. **Termo: Audiência Pública**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/audiencia_publica>. Acesso em 03 jun. 2023.

CUBATÃO. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <https://www.cubatao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/Plano-de-residuos-s%C3%B3lidos-de-cubat%C3%A3o.pdf>. Acesso em 03 jun. 2023.

CUBATÃO. **Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico**. Disponível em: <https://www.cubatao.sp.gov.br/plano-municipal-integrado-de-saneamento-basico-de-cubatao/>. Acesso em 03 jun. 203.

CUBATÃO**. Audiência Pública aprova Plano Integrado de Saneamento Básico de**

Cubatão. Disponível em <https://www.cubatao.sp.gov.br/audiencia-publica-aprova-plano-integrado-de-saneamento-basico-de-cubatao/>. Acesso em 03 jun. 2023.

CUBATÃO. **Secretaria de Meio Ambiente realiza Campanha de Educação Ambiental.** Disponível em: <https://www.cubatao.sp.gov.br/secretaria-de-meio-ambiente-realiza-campanha-de-educacao-ambiental/>. Acesso em 03 jun. 2023.

CUBATÃO. **Mutirão recolhe duas toneladas de lixo do Rio Casqueiro.** Disponível em <https://www.cubatao.sp.gov.br/mutirao-recolhe-duas-toneladas-de-lixo-do-rio-casqueiro/>. Acesso em 03 jun. 2023.

FREY. Klaus. Development, Good Governance, and Local Democracy. **Brazilian political Science review**. (On-line). Rio de Janeiro, v.2, n.2, jul./dez 2008. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf>. Acesso em 04 jun. 2023.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2021.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/cubatao.html>. Acesso em 03 jun. 2023.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005 Disponível em <https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf>. Acesso em 31 mai. 2023.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2586/participacao-popular-na-administracao-publica>. Acesso em 04 jun. 203.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 03 jun. 2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação**.

SILVA, José Afonso da. **O Estado Democrático de Direito.** Revista de Direito administrativo, Rio de Janeiro, n. 173: 15-34 :1988.

SIRAQUE, V. **Controle Social da função Administrativa do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUZA, Celine. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães em dezembro de 2002. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf >. Acesso em 31 mai.2023.

O MITO DE SÍSIFO E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS DIREITOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE

Robinson Nicácio de Miranda[1]

INTRODUÇÃO

A literatura acerca dos direitos humanos afirma seu processo de construção e reconstrução ao longo da histórica (BOBBIO, 1992; ARENDT, 2012). Em que pese tratar-se de um movimento histórico (MAZOWER, 2004) e que também remonta às origens do constitucionalismo (LOEWENSTEIN, 1976), a concepção contemporânea de direitos humanos é fruto do pós-guerra (1939-1945). Neste sentido, destaca Sidney Guerra (2016, p.523) que, o século XX foi marcado por trágicas consequências para a humanidade decorrente de grandes conflitos mundiais em afronta à dignidade da pessoa humana.

Anota-se, preliminarmente, que a construção do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é marcada pela ideia de universalidade e indivisibilidade de direitos inerentes à pessoa (DUDH, 1948), acompanhada do componente da interdependência aos regimes democráticos e ao desenvolvimento, a partir de 1993, por ocasião do Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos (OAS, 1993).

O capítulo a seguir apresentado tem como objetivo discorrer acerca dos principais desafios relativos à proteção internacional dos direitos humanos, nomeadamente no que diz respeito à escalada de tensões vividas nas últimas décadas, consideradas a partir da assinatura da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948, e os Pactos Internacionais firmados no ano de 1966 (PIDCP – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, 1966) e (PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, 1966).

É também sob a perspectiva dos desafios relativos à promoção dos direitos humanos na contemporaneidade que se utiliza, neste ensaio, o referencial do Mito de Sísifo para significar tão somente o trabalho diuturno[2] de construção de uma agenda

[1] Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela UNSANTOS (Bolsista CAPES). Mestre em Direito Ambiental pela UNISANTOS. Especialista em Direito Constitucional pela ESDC. Especialista em Direito Administrativo pela PUC-MG. Membro do Grupo de Pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais da UNISANTOS. Professor de Direito Público na Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

[2] Refere-se ao Mito de Sísifo neste sentido para justificar o movimento permanente de defesa dos direitos humanos. Reporta-se neste caso não ao personagem em si da mitologia grega, conhecido por sua astúcia

efetiva e operacional frente a intensificação e complexidade dos conflitos.

1. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O LEGADO DE MAIS DE CINCO DÉCADAS

André de Carvalho Ramos (2018, p. 29) define os direitos humanos como "um conjunto de direitos considerando indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade, essenciais e indispensáveis à vida digna". Trata-se de uma expressão intrinsecamente ligada ao direito internacional público (MAZZUOLI, 2016, p.23).

Assim, portanto, os direitos humanos se situam no campo de proteção internacional, diferentemente do âmbito de proteção dos direitos fundamentais, positivados no meio doméstico e que, por sua vez, também alcança a tutela das pessoas jurídicas.

Com efeito, destaca Valério Mazzuoli que

> os direitos humanos são, portanto, direitos protegidos pela ordem internacional (especialmente por meio de tratados multilaterais, globais ou regionais) contra as violações e arbitrariedades que um Estado possa cometer às pessoas sujeitas à sua jurisdição, indispensáveis a uma vida digna e que, por isso, estabelecem um nível protetivo (standard) mínimo que todos os Estados devem respeitar, sob pena de responsabilidade internacional (MAZZUOLI, 2016, p. 25).

Seu sistema de proteção ao longo de sete décadas foi sendo edificado a partir de três eixos fundamentais: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados.

Daí a se tratar não de um regime internacional de direitos humanos, mas de regimes internacionais de direitos humanos (MUÑOZ, 2017), pois em razão da diversificação temática os instrumentos que contém normativas relacionadas aos direitos humanos são os mais diversos, assim como os órgãos existentes para a tomada de decisões e a implementação (MUÑOZ, 2017, p. 174), dentro dos três eixos anteriormente mencionados.

De um conteúdo mais alargado, como é o caso da DUDH, a um conteúdo mais especificado (Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados), importantes desdobramentos convencionais se deram ao longo dos anos,

e pelo fato de enganar os deuses. A questão em si relativa ao Mito, volta-se à sua condenação eterna, ao trabalho permanente. Neste sentido, é que se busca fazer alusão ao Mito de Sísifo para relacioná-lo ao incessante trabalho na defesa dos direitos humanos, pois está-se a tratar de movimentos históricos de avanço e retrocesso, a depender dos cenários políticos e das distintas conjunturas internacionais. Sobre o Mito de Sísifo, CAMUS, Albert. **O Mito de Sísifo**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1942.

fazendo com que a questão dos direitos humanos recebesse maior atenção, embora os desafios ainda sejam infindáveis.

Diante do contexto normativo internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH, de 1948, invoca em seu preâmbulo a consciência da humanidade[3] promovendo, com isso, um verdadeiro efeito de **humanização do direito internacional** que segundo Antônio Augusto Cançado Trindade (2006), mais tarde abriria espaço para a renovação do direito internacional notadamente no que diz respeito ao reconhecimento da capacidade jurídica internacional da pessoa humana perante os tribunais internacionais quando da instituição dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos (europeu, interamericano e africano) (TRINDADE, 2006).

A despeito disso, reiterando a tese da renovação do direito internacional, Canotilho (1996, p. 669) enfatiza que o debate sobre a proteção internacional dos direitos humanos importou em uma renovação do direito internacional clássico, voltado ao Estado e que considerada o indivíduo como estranho às relações jurídicas das quais o Estado participava no campo das relações internacionais.

Assim, se todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, são capazes, e devem agir, em decorrência de sua razão e consciência, uns em relação aos outros, com espírito de fraternidade (artigo 1º, da DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos), lhes são também reconhecidos os direitos e as liberdades estabelecidos a partir de documentos convencionais, sem que haja prejuízo ou distinção de qualquer espécie (raça, cor, sexo, íngua, religião, opinião política ou outra natureza de origem, nacional, social ou econômica (artigo 2º, da DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos).

Neste sentido, é salutar reconhecer que os direitos humanos, tal como afirma José Augusto Lindgren Alves (2003), possuem caráter peculiar no direito e nas relações internacionais.

> Em primeiro lugar porque têm como sujeitos não os Estados, mas sim, os cidadãos do mundo, nos dizeres de Norberto Bobbio. Em segundo, porque pelo menos à primeira vista, a intenção dos Governos nessa área não visa a proteger interesses próprios. Em terceiro, e indubitavelmente, porque o tratamento internacional

[3] Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que mulheres e homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum. Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 – Preâmbulo).

> da matéria modifica a noção habitual de soberania" (ALVES, 2003, p. 30)

Diversas são as temáticas de tratamento em matéria de proteção e promoção de direitos em torno de uma agenda internacional comum face ao sistema onusiano de tutela ou mesmo em relação aos sistemas regionais de proteção (europeu, interamericano e africano).

Como exemplo, observam-se os importantes estágios de desenvolvimento da pessoa humana na infância e na juventude que acabam por despertar maior preocupação na comunidade internacional. Diversas ocorrências contribuíram então para a atenção das autoridades internacionais no sentido de se construir uma agenda global que vise combater práticas como abuso sexual, tráfico de menores, prostituição infantil, trabalho infantil, violência física e psíquica.

Nota-se que em 1946, por decisão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), fora criado o Fundo das Nações Unidas para a Infância (em inglês: *United Nations Children's Fund*, UNICEF), cuja principal missão "consiste no apoio a importantes transformações para a infância e a juventude nos Estados, como a redução da mortalidade infantil, a melhora nas condições de ensino, higiene e saúde, fomento a prática de esportes, bem como na cooperação para a prevenção da violência e da gravidez na adolescência" (MAZZUOLI, 2016, p. 282).

No âmbito da DUDH, o tema da maternidade e da infância têm direito a ajuda e assistência especiais, garantindo-se a todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, a mesma proteção especial (artigo 25, 2).

Em 26 de setembro de 1924, a Declaração De Genebra Sobre Os Direitos Da Criança (UNICEF, 1924), aprovada no da Assembleia Geral, à época Liga das Nações, já reconhecia a proteção especial às crianças.

No entanto, foi em 1959, já no âmbito da ONU, que veio a ser promulgada a Convenção Sobre os Direitos Das Crianças (UNICEF, 1989), com "notável conteúdo ético, moral e humanista, pois tal documento reforça que as crianças e os adolescentes são sujeitos de direito em todas as esferas jurídicas, e que, pela sua condição de imaturidade física e mental, necessitam de cuidados especiais e proteção jurídica" (MAZZUOLI, 2016, p. 283).

Sucessivamente, os Pactos Internacionais que fazem parte da Carta Internacional De Direitos Humanos (UN, 1948) quais sejam, Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmados em Nova Iorque no ano de 1966, também acompanharam a agenda infanto-juvenil em alguns de seus importantes enunciados como é o caso do artigo 24 (PIDCP) que reconhece que:

> a) "Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social,

> situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado; b) Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome; c) Toda criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade".

No mesmo sentido, o PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, prescreve em seu artigo 10 que: "os Estados-partes do presente Pacto reconhecem a necessidade de se adotar medidas especiais de proteção e de assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, sem distinção por motivo de filiação ou qualquer outra condição".

No âmbito do Sistema Regional Interamericano, o tema foi objeto de atenção no artigo 19 da Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969: "toda criança tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer, por parte da sua família, da sociedade e do Estado" (BRASIL, 1969).

Ainda sobre as normativas internacionais a respeito, em 1989 foi adotada uma Convenção Internacional Sobre Os Direitos Da Criança (UNICEF, 1989 - Decreto Legislativo n. 28/90) que se assentou em 4 pilares fundamentais: a) A não discriminação; b) O interesse superior da criança – *best interests of the child* (ações prioritárias); c) A sobrevivência e o desenvolvimento (acesso a serviços básicos e igualdade de oportunidades); d) A opinião da criança (sobre assuntos que se relacionem aos seus direitos) (UNICEF, 1989).

A contribuição dos Tribunais Internacionais também se faz notar, por exemplo, no tocante à proteção da criança em relação à questão migratória no à luz do sistema interamericano de direitos humanos nos termos da Opinião Consultiva n. 21/14 (CNJ, 2023).

Em 2014, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu a Opinião Consultiva n. 21 (CNJ, 2023) deflagrada a partir de uma solicitação feita pelos Estados da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai objetivando determinar quais as obrigações estatais com relação às medidas as serem adotadas no campo migratório em relação a proteção das crianças à luz de disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

Fundada na doutrina da proteção integral, a Corte (CNJ, 2023) determinou que os Estados devem considerar características particulares ao elaborar e implementar suas políticas migratórias. Nesse contexto, os Estados ficam obrigados a identificar crianças estrangeiras que necessitem de proteção internacional dentro de suas jurisdições. Neste contexto, os Estados devem garantir que os processos administrativos ou judiciais que se reportem aos direitos das crianças migrantes sejam adaptados às suas necessidades para que sejam compreensíveis a elas.

A Corte destacou (CNJ, 2023) que a adaptação processual com vistas a assegurar

a participação da criança dentro dos limites e suas possibilidades, além de respeitar o devido processo legal, deve resultar em um efetivo acesso à justiça em condições de igualdade previsto da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Tratando-se de observar as diretrizes do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ressaltam Legale e Sardinha (2022) que a Corte Interamericana de Direitos Humanos apresentou uma importante pauta com diretrizes relativas aos processos migratórios, sejam judiciais ou administrativos que envolvam crianças: a) o direito a ser notificado da existência de um procedimento e da decisão que se adote no âmbito do processo migratório; b) o direito a que os processos migratórios sejam conduzidos por um funcionário ou juiz especializado; c) o direito a ser ouvido e a participar nas diferentes etapas processuais; d) o direito a ser assistido gratuitamente por um tradutor e/ou intérprete; e) o acesso efetivo à comunicação e assistência consular; f) o direito a ser assistido por um representante legal e a comunicar-se livremente com este representante; g) o dever de designar um tutor no caso de crianças desacompanhadas ou separadas; h) o direito a que a decisão que se adote avalie o interesse superior da criança e seja devidamente fundamentada; i) o direito a recorrer da decisão perante um juiz ou tribunal superior com efeitos suspensivos; e o prazo razoável de duração do processo.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também determinou (CNJ, 2023) que os Estados não podem recorrer à privação da liberdade de crianças para a garantia do processo migratório, assim como não poderão fundamentar referida medida no caso de descumprimento dos requisitos para o ingresso e permanência no País.

Sobre os alojamentos, devem ser separados e garantido o direito à unidade familiar. Crianças separadas ou desacompanhadas devem (CNJ, 2023, OC-21/2014) alojar-se em locais distintos dos adultos. Crianças acompanhadas serão alojadas com seus familiares, exceto seja de maior conveniência a separação, na medida em que se considera o princípio do interesse superior da criança. Assim, todas as condições devem ser consideradas para que não haja medida privativa de liberdade.

Os Estados, com isso, passam a ser proibidos de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechaçar na fronteira ou não admitir, transferir ou remover qualquer criança a um Estado quando sua vida, segurança e/ou liberdade estejam em risco de violação em razão de perseguição ou ameaça. Alinhado à Convenção Americana sobre os Direitos da Criança, qualquer decisão a respeito da devolução de uma criança ao país de origem ou a um terceiro país, mesmo que seguro, somente poderá ser feito tendo-se como base o requerimento de seu interesse superior.

Uma análise adequada e individualizada das situações concretas objetivas faz com que os Estados estabeleçam procedimentos justos e eficientes no sentido de identificar potenciais solicitantes de proteção e determinar-lhe a condição de refugiado.

Analisando a referida opinião consultiva, destacam Siddharta Legale e Danilo

Sardinha (2022) que

> qualquer órgão administrativo ou judicial que deva decidir sobre a separação familiar por expulsão motivada pela condição migratória de um ou ambos os progenitores, deve realizar uma análise de ponderação que contemple as circunstâncias particulares do caso concreto e garanta uma decisão individual de modo a priorizar, em cada caso, o interesse superior da criança. Assim, nas hipóteses em que a criança tem direito à nacionalidade do país do qual um ou ambos os progenitores podem vir a ser expulsos, ou que cumpra condições para residir permanentemente no país, os Estados não podem expulsar um ou ambos os progenitores por infrações migratórias de caráter administrativo, pois nesse caso haveria sacrifício, de forma irrazoável ou desmedida, o direito à vida familiar da criança.

A proteção estabelecida na opinião consultiva se refere àquelas migrantes que vem a se deslocar internacionalmente por razões forçadas. Logo, é dever dos Estados oferecer a proteção internacional às pessoas que se configura como: a) a proteção recebida aos refugiados com fundamento nas convenções internacionais e leis domésticas; b) a proteção recebida pelas pessoas refugiadas com fundamento na definição da Declaração de Cartagena; c) a proteção recebida em favor de qualquer estrangeiro com base nas obrigações internacionais de direitos humanos, considerando em especial o princípio do *non-refoulement*; d) a proteção recebida pelas pessoas apátridas nos termos dos instrumentos internacionais reguladores da matéria.

Nota-se, ademais, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reitera que os tratados de direitos humanos são instrumentos dinâmicos, cuja interpretação deve acompanhar a evolução dos tempos e as condições de vida atuais. Assim, a Corte interpretará o conteúdo dos direitos reconhecidos na Convenção Americana de Direitos Humanos de acordo com as transformações e evolução do *corpus iuris* internacional existente em relação aos direitos humanos das crianças e das pessoas migrantes, além de reforçar o reconhecimento feito no âmbito da comunidade internacional acerca da adoção de medidas especiais para garantir a proteção dos direitos da pessoa humana relativo aos grupos em situação de vulnerabilidade.

Outro tema em destaque quando se trata da proteção internacional dos direitos humanos diz respeito aos direitos da pessoa idosa.

A exemplo do processo histórico de afirmação internacional dos direitos humanos e seu legado, a Convenção Interamericana Sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 2015 (OEA, AG/RES 2875, 2015), objetiva promover e assegurar o reconhecimento dos direitos da pessoa idosa e seu exercício, em condições de igualdade, com o propósito de contribuir para a plena integração, participação e inclusão social

das pessoas com idade mais avançada.

Outros documentos, como os Princípios das Nações Unidas em Favor das Pessoas Idosas (1991), a Proclamação Sobre o Envelhecimento (1992), a Declaração Política e o Plano de Ação Internacional de Madrid Sobre o Envelhecimento (2002), representam importantes ajustes convencionais relativos à proteção dos idosos com o propósito de combater quaisquer tipos de violência física, psicológica/emocional ou financeira (UNRIC).

Outro exemplo temático, agora em relação às comunidades LGBTQIA+, conforme destacado por Nascimento, Marino e Carvalho (2021), reforça o legado da proteção internacional dos direitos humanos quando da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), fundada nos pilares da democracia, da liberdade pessoal e da justiça social, respeito aos direitos da pessoa humana, determina que os direitos e liberdades nela reconhecidos devem ser garantidos a todos, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. Neste sentido, observam que em que pese não se encontrar mencionada expressamente, a proibição da discriminação, em razão das orientações sexuais e identidades de gênero diversas da heterossexualidade e da cisgeneridade, a tutela dos direitos da pessoa humana, já foi reconhecida pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), considerando o compromisso com a construção de sociedades livres, justas e solidárias, nas quais se mostra possível a livre manifestação da sexualidade e do gênero, enquanto elementos intrínsecos à dignidade humana (NASCIMENTO, MARINO, CARVALHO, 2022).

3. OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Se de um lado é possível identificar um despertar para os direitos humanos a ponto de construir-se uma agenda internacional significativa a partir de regimes internacionais de base (Direito Internacional dos Direitos Humanos – Direito Internacional Humanitário – Direito Internacional dos Refugiados), por outro, os desafios da proteção internacional dos direitos humanos são cada vez mais complexos.

Sob a perspectiva internacional, cenários que envolvem relações de conflituosidade importam crises humanitárias que promovem evidências de violação aos direitos humanos são cada vez mais frequentes. Assim, percebe-se, por exemplo, no campo do Direito Internacional dos Refugiados, cuja necessidade de proteção da pessoa humana que se encontra fora do território do qual é nacional, é voltada especialmente em razão dos deslocamentos forçados originários de conflitos armados, crises humanitárias, crises econômicas e até mesmo por conta de perseguições em

razão da raça, religião, nacionalidade ou opinião política.

Genocídios promovem grave ruptura dos direitos humanos. Crimes praticados no âmbito do direito penal internacional após previsão normativa infracional no Estatuto de Roma, ou mesmo antes de seu reconhecimento formal tipificado, constituem um difícil desafio.

O extermínio de grupos constitui em perdas humanas. A intolerância e a análise do fenômeno sob o enfoque humanitário, considerando questões culturais e históricas relacionadas a genocídios, evidenciados ou esquecidos, aponta para uma abordagem fundamental sobre tais episódios e uma necessária reflexão sobre a os processos correntes de desumanização.

Outro grande desafio colocado em pauta diz respeito à crise ambiental, pois relacionada diretamente aos direitos humanos.

Um Pacto Global para o controle dos efeitos das mudanças climáticas também é um tema que se coloca como desafio no campo da proteção internacional dos direitos humanos. A adaptação humana em resposta à crise climática, a busca pelo cumprimento das metas relativas aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (UNDP – SDG, 2015)[4], assegurar os direitos humanos, lutar contra a pobreza, a desigualdade e a injustiça, a busca pela igualdade de gênero constitui árduo trabalho a se fazer.

Compreende-se que uma governança global ambiental em matéria de direitos humanos é a peça-chave para a implementação das metas estabelecidas no âmbito dos 17 ODS.

A partir da lógica da participação ampliada de atores nos processos de tomadas de decisão, neste caso em matéria ambiental, é possível observar ao longo dos anos, avanços e retrocessos no campo da participação dos atores internacionais e suas influências, regimes políticos (maior ou menor participação democrática), bem como narrativas governamentais que promovem pontes ou isolamentos diplomáticos com produção direta de efeitos em termos de efetivação da proteção internacional dos direitos humanos.

A participação social, como componente da dimensão democrática da governança, é um aspecto relevante a ser observado neste cenário. É necessário que se desenvolvam ações e condições institucionais que permitam a propagação de mecanismos de governança, dispersando o poder na sociedade, de modo a não se limitar ao processo eleitoral.

Aponta Gonçalves (2011, p. 85) que uma das aplicações e exemplos mais significativos de governança global diz respeito à questão ambiental, na medida em que a solução de problemas ambientais exige ações de abordagem global, uma vez que se trata de questões não circunscritas a territórios nacionais ou mesmo regionais, como é o caso da poluição das águas e do ar, que pode alcançar estágio transfronteiriço.

[4] UNDP – United Nations Development Programe – Sustainable Development Goals.

Neste sentido, a intersecção entre a governança global e as questões ambientais (SPETH; HASS, 2006, p. 3) à luz dos direitos humanos é vital para a compreensão e o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Na medida em que o equilíbrio ecológico é considerado essencial à sadia qualidade de vida e necessária sua proteção e defesa para as presentes e futuras gerações (Declaração de Estocolmo, 1972; Declaração do Rio, 1992; Constituição brasileira de 1988 – artigo 225[5], tem-se que o meio ambiente como bem de natureza difusa. Sendo assim, a construção de uma governança global ambiental que envolva a articulação de interesses de múltiplos atores na discussão e formulação de soluções baseadas no consenso e na cooperação, é peça chave para a sustentabilidade[6]

Todavia, cumpre ressaltar que a Governança Global Ambiental, no contexto do ODS 17, enfrenta desafios, pois depende de fatores internos e externos (GONÇALVES, 2011, p. 109), sejam estes relacionados à difusão da ideia de governança entre governos, organizações internacionais e sociedade civil, sejam relacionados a condições objetivas internacionais relacionadas, por exemplo, às disputas hegemônicas entre Estados. Ademais, fatores conjunturais (guerras, pandemias, crises econômicas) podem levar à fragmentação das Nações e cenários instáveis não contribuem para o avanço da Governança Ambiental Global.

Inflamados e crescentes discursos nacionalistas em diversas partes do mundo, chamam a atenção para a emergência e o risco de desfazimento de um processo de construção da governança do meio ambiente que vem se afirmando ao longo de cinco décadas[7].

---

[5] "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" (CF, artigo 225).

[6] Destaca Alcindo Fernandes Gonçalves (2011) que a "construção da Governança Ambiental Global visa fundamentalmente permitir que a cooperação e o consenso sejam alcançados na negociação para resolver grandes problemas ambientais, com participação cada vez mais ampliada. Pode-se, grosso modo, apontar que o roteiro para se atingir patamares satisfatórios passa por quatro etapas: 1. Percepção dos problemas ambientais, seja quanto à sua natureza e extensão, bem como quanto à tomada de consciência dos riscos, danos e prejuízos financeiros, econômicos, sociais e humanos decorrentes do não enfrentamento deles; 2. Diagnósticos e estudos técnico-científicos capazes de permitir o planejamento das soluções, a avaliação dos custos envolvidos e das externalidades provocadas pelos problemas ambientais (efeitos colaterais não previstos); 3. Envolvimento de múltiplos atores no processo de discussão e formulação de soluções para os problemas ambientais; 4. Articulação dos diferentes interesses e construção de mecanismos de cooperação entre Estados nacionais, com a ativa participação da sociedade civil organizada". GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011)

[7] Aqui faz-se referência ao marco temporal da Declaração de Estocolmo como um importante ponto de partida a respeito do postulado da equidade intergeracional, o que abre espaço para, a partir da teoria da interdependência (Keohane e Nye), sejam observadas as questões ambientais a partir de uma perspectiva de consenso e cooperação na construção de soluções plausíveis a partir dos resultados do Relatório Meadows (MEADOWS, Donella; MEADOWNS, Denis; RANDERS, Jorgen; BEHRENS, William. **The Limits of Growth**.1972).

Há que se observar, ainda, a existência de tensões de mercado, a falta de integração de políticas ambientais, prioridades mal definidas por governos, ausência de coordenação e visão compartilhada, falta de participação, rejeição ao multilateralismo, são fatores que contribuem para o afastamento da governança ambiental em alguns Países e, por via de consequência, fragilização dos direitos humanos.

Destaca Kronemberger (2019) também a dificuldade de se estabelecerem indicadores para mensurar a implementação dos ODS, o que depende de amplo trabalho de coordenação e articulação interinstitucional. Daí a necessidade de acompanhamento das metas em nível global, regional e nacional.

Kronemberger (2019) sustenta, também, que em que pese a existência do Fórum Político de Alto Nível sobre o Desenvolvimento Sustentável, instância responsável pela verificação da Agenda e sob a coordenação da Assembleia Geral da ONU e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC – Resolução 67/290), e em nível regional, por exemplo, pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em nível nacional a tarefa depende de uma ação coordenada e o "grande desafio colocado pela Agenda 2030 é a produção de dados de qualidade, confiáveis, periódicos, atualizados, relevantes, abertos, acessíveis e desagregados, baseados em fontes oficiais nacionais, com a aderência aos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais (KRONEMBERGER, 2029).

Observa-se que houve importantes avanços na Governança Ambiental Global no que diz respeito, principalmente, ao processo de ampliação de atores participantes das negociações internacionais de meio ambiente e tomadas de decisão, mas ainda tal avanço percebe-se insuficiente para alcance das metas estabelecidas no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, considerando uma agenda internacional para o ano de 2030.

As dificuldades de implementação da agenda também podem ser analisadas à luz das regionalidades, ou seja, peculiaridades locais, culturais e dos povos, na medida em que os ODS permeiam aspirações globais.

Em que pese as questões ambientais não se circunscreverem às limitações fronteiriças entre os Estados, a construção de agendas ambientais regionais, como é o caso da Agenda 2063 (AFRICAN UNION, 2015), da União Africana, pode ser uma sinalização importante no sentido de se observar como a governança ambiental pode ser observada à luz dos direitos humanos.

À luz dos cenários contemporâneos, Flavia Piovesan (2018) também aponta inúmeros outros desafios à proteção e promoção dos direitos humanos, considerando o debate acerca do universalismo versus o relativismo cultural, a laicidade estatal versus os fundamentalismos religiosos, o direito ao desenvolvimento versus as assimetrias global, a proteção de direitos (econômicos, sociais, culturais e ambientais) versus a globalização econômica, o respeito à diversidade versus a intolerância e o combate ao terrorismo versus a preservação dos direitos e liberdades públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento e a complexidade dos conflitos e sua relação com uma protagonizada crise da humanização, demanda atenção frente aos importantes desafios no campo da proteção internacional dos direitos humanos na contemporaneidade. Guerras, insegurança alimentar, mudanças climáticas, pandemias, deslocamentos internacionais forçados, violências de gênero, sinalizam para a atenção e o cuidado com esses fenômenos e, ao mesmo tempo, inspiram uma luta constante, um árduo trabalho infindável na promoção dos direitos humanos.

Permite-se concluir que a proteção internacional dos direitos humanos é constante e desafiadora, pois possui o escopo de salvaguardar indivíduos, grupos ou coletividades indeterminadas, alcançando, inclusive, as espécies humanas inexistentes na medida em que sobrevém o postulado da busca pela equidade intergeracional.

Tal necessidade de proteção permanente dialoga com as aspirações pretendidas diante dos documentos convencionais de direitos humanos contemporâneos dentro dos inúmeros segmentos de proteção e sob o olhar atento da implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável cuja base principiológica ressalta, em verdade, dezessete temas de direitos humanos.

Imprescindível, portanto, o alinhamento entre o Direito e as bases das Relações Internacionais para a viabilização das agendas e a abertura de trilhas no sentido de serem construídas mais agendas internacionais de cooperação que possam ser operadas em vários níveis, fortalecendo, assim, os mecanismos formais e informais de salvaguarda dos direitos humanos, seja pelos próprios indivíduos, seja pelas instituições públicas e privadas envolvidas neste processo.

REFERÊNCIAS

AFRICAN UNION. **Agenda 2063**. Disponível em <https://au.int./agenda2063>. Acesso em 22 jun. 23.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL, Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana de Direitos Humanos**. Brasília, DF: Senado Federal, Disponível em <https://www.planalto.gov.br/D678> (planalto.gov.br). Acesso em 23 jun. 2023.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional**. Parecer Consultivo OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Série A No. 21. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/pareceres-consultivos>. Acesso em 21 jun. 2023.

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

GUERRA, Sidney. Curso de direito internacional público. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

KRONEMBERGER, Denise Maria Penna. Artigos indicadores de sustentabilidade: os desafios da construção dos indicadores ODS globais. In: **Ciência e Cultura**, vol. 71, n. 1 – São Paulo, Jan./Mar., 2019.

LEGALE, Siddharta; SARDINHA, Danilo. **A opinião consultiva n. 21/2014: os deveres do Estado frente às crianças migrantes**. Disponível em <https://nidh.com.br/oc21/>. Acesso em 28 ago.22.

LOEWEINSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Rio de Janeiro: Ariel, 1976.

MAZOWER, Mark. **The strange triumph of human rights (1933-1950)**. In: The Historic Journal, 47 2 (2004).

MAZZUOLI, Valerio. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Atlas, 2016.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. Regimes internacionais de direitos humanos. In: **Revista de Direitos Humanos**, SUR, 25 Conectas, v.14, n.25, 2017.

NASCIMENTO, João Pedro Rodrigues; MARINO, Tiago Fuchs; CARVALHO, Luciani Coimbra de. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a proteção dos direitos LGBTI: construindo um *ius constitutionale commune* baseado na diversidade. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas. Constitucionalismo transformador:** *ius constitutionale commune* **na América Latina**. UniCEUB. v. 11, n. 2, ago. 2021.

OAS, Organization of American States. General Assembly. Regular Session (45th, 2015: Washington, D.C). **Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos**. AG/RES 2875 (XLV-O/15). Disponível em: <https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_POR.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

OAS, Organization of American States. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Disponível em: <https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_POR.

pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Declaração, 1948 - Declaração Universal dos Direitos Humanos: desafios contemporâneos**. Disponível em <https://declaracao1948.com.br/2018/10/29/declaracao-universal-direitos-humanos-desafios-contemporaneos>. Acesso em 06 jun. 23.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

SPETH, James Gustav; HASS, Peter. **Global environmental governance**. Washington, DC: Island Press, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. [...].

UN, United Nations. **Universal Declaration of Human Rights**. General Assembly, Resolution 217A III, December, 10, 1948. Disponível em <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em 22 jun. 2023.

UNDP, United Nations Development Programe. **Sustainable Development Goals**. Disponível em <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em 24 jun. 23.

UNCEF, United Nations International Children's Emergency Fund. **Convenção de Genebra Sobre os Direitos da Criança**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/Declaração-de-Genebra-1924>. Acesso em 23 jun. 2023.

UNCEF, United Nations International Children's Emergency Fund. **Convenção Sobre os Direitos da Criança**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/Declaração-de-Genebra-1924>. Acesso em 23 jun. 2023.

UNRIC, United Nations Regional Information Centre, Brussels. **Envelhecimento**. Disponível em <https://unric.org/pt/envelhecimento>. Acesso em 23 jun. 2023.

O MEIO AMBIENTE NO CENÁRIO INTERNACIONAL: A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E OS NOVOS DESAFIOS AMBIENTAIS

Davillin Lima de Andrade[1]
Silvio Matias Marques[2]

INTRODUÇÃO

O meio ambiente demorou para se tornar tema central em discussões na comunidade internacional (PASSOS, 2009, p. 05), isso porque a sociedade não era muito apegada aos cuidados com a natureza, principalmente os países ocidentais, onde a construção de desenvolvimento do homem era desvinculada com o meio natural (ACCIOLY, 2021, p. 1246).

Por outro lado, a partir da obtenção de novos dados científicos, verificou-se a necessidade de novos regulamentos ambientais e, a partir daí, surgem as conferências internacionais com a finalidade de instituir formas de controle na exploração e uso dos recursos naturais (PASSOS, 2009, p. 07).

Além disso, o DAI permite a entrada de novos atores internacionais na composição de discussões nos mecanismos internacionais, bem como na representação subnacional, fazendo com que o meio ambiente se tornasse um assunto não só relevante para o Estado propriamente dito, mas também, a outros membros da sociedade como as empresas, o mercado, organizações não-governamentais, municípios e metrópoles (SILVA; REI, 2014, p. 12).

Dessa forma, a questão norteadora do presente capítulo é verificar o papel do Direito Ambiental Internacional (DAI) como solução para os novos desafios ambientais globais, tendo em vista a necessidade de maior cooperação entre os entes estatais, as organizações internacionais e a sociedade civil.

Em virtude disso, pretende-se sustentar como hipótese, que a utilização da *soft law* por meio do DAI e o surgimento de novos atores internacional é importante para obtenção de resultados efetivos na preservação do meio ambiente e na mitigação das

[1] Advogada. Graduada na Universidade Católica de Santos. Graduada em Processos Gerenciais. Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Em formação de conciliação e mediação judicial.

[2] Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Mestrando em Direito (com bolsa CAPES) com área de concentração em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). E-mail: silviomatiasmarques@unisantos.br.

mudanças climáticas.

A relevância do capítulo repousa na necessidade de cooperação entre os Estados, as organizações internacionais, as empresas, universidades e de todos os atores da sociedade global para instrumentalizar novas técnicas científicas e normativas em relação as mudanças climáticas e a preservação do meio ambiente.

Quanto à abordagem metodológica, adota-se o método hipotético-dedutivo, partindo-se de hipóteses onde, por meio da observação e da experimentação, poderão ser falseadas o corroboradas. Em relação à metodologia, é adotado a pesquisa bibliográfica, no intuito de analisar os artigos científicos, as obras doutrinárias e a literatura em torno do DAI.

Em relação ao cumprimento de todos os objetivos, o estudo será dividido em dois capítulos. O primeiro capítulo aborda a estrutura do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) e o início da preocupação ambiental no cenário internacional, bem como o surgimento do DAI, devido aos novos desafios que o meio ambiente tornou no cenário global. Por fim, o segundo capítulo visa mesclar a importância do DAI na sociedade contemporânea que apesar de globalizada, também tem como característica Estatal a individualidade. Dentro desse cenário individualista, é de extrema necessidade a averiguação de soluções sobre os novos atores internacional para a cooperação internacional ao que tange ao meio ambiente.

1. O MEIO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL: O SURGIMENTO DA PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL E O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE (DIMA)

As questões internacionais sempre foram complexas, são inúmeras situações que fazem a sociedade global, representada por Estados e Organizações Internacionais, se unificar em prol de solucionar diversas crises, assim, em relação ao meio ambiente não seria diferente, tendo em vista a crescente poluição transfronteiriça e as tragédias ambientais ocorridas a partir da década de 60, fazendo com que a discussão sobre o meio ambiente fosse tratada de forma ampla (ACCIOLY, 2021, p. 1252).

Diante disso, é possível verificar o surgimento do DIMA por meio do movimento ambientalista, principalmente pelo desenvolvimento de duas obras que ganharam destaque nesse ciclo, a "Primavera Silenciosa", de Rachel Carlson, onde é enfrentado uma iminente crise causada por uma guerra nuclear e a poluição do meio ambiente causado por produtos químicos e o relatório do Clube de Roma, "Os limites do crescimento" (ANTUNES, 2020, p. 267).

Outro fator que contribuiu para o surgimento do DIMA foi o discurso de defesa do meio ambiente realizado pelo então Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), U. Thant, que declarou o perigo de uma crise mundial que poderia

prejudicar tanto os países desenvolvidos, como também, os países em desenvolvimento (PASSOS, 2009, p. 06).

Desse modo, a consciência ambiental tem como marco inicial a metade do século XX (PASSOS, 2009, p. 22), assim, o DIMA surge no intuito de estabelecer compromissos jurídicos em prol do meio ambiente (SILVA; REI, 2014, p. 05), possuindo a Conferência de Estocolmo de 1972 o papel inaugural da preocupação ambiental entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (ACCIOLY, 2021, p. 1253).

Segundo Mazzuoli (2016), a conferência foi responsável por adotar a primeira Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, que definiu, pela primeira vez, o meio ambiente no debate internacional e as discussões sobre o desenvolvimento sustentável. Além disso, a conferência também criou outros documentos importantes visando a proteção do meio ambiente, como a Declaração de Princípios de Estocolmo e o Plano de Ações para o Meio Ambiente, onde estabeleceu políticas para a busca do desenvolvimento sustentável (ACCIOLY, 2021, p. 1253).

Outros tratados internacionais também foram importantes para a construção e consolidação do DIMA, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ECO-92, que, segundo Mazzuoli (2016), estabeleceu duas convenções internacionais para as Mudanças Climáticas e sobre Biodiversidade, bem como o plano de ação da Agenda 21.

Porém, devido o DIMA ser parte integrante do Direito Internacional Público, ou seja, não pode ser considerado um ramo autônomo por não possuir regras e princípios próprios, segundo Mazzuoli (2016), tal disciplina segue os institutos então do Direito Internacional, possuindo como atores somente os Estados e as organizações Internacionais.

Além disso, o seu fundamento é propriamente jurídico, com base na *hard law*, por meio de tratados e convenções vinculativas aos Estados (SILVA; REI, p. 05). Desse modo, a partir do crescimento de novos atores e do uso da *soft law* para tratar as novas normativas sobre o meio ambiente, onde por meio governança a participação da população se torna mais ampla, surge o DAI (SILVA; REI, p. 08).

1.1 Do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) ao Direito Ambiental Internacional (DAI) e o surgimento de novos desafios

Como referenciado no tópico anterior, o DIMA surge a partir dos movimentos ambientalistas, principalmente após a publicação de "A Primavera Silenciosa" e o relatório "Os limites do crescimento", no qual deu ensejo a preocupação a uma iminente guerra nuclear e o uso de produtos químicos que poderiam acarretar a poluição do planeta. Em virtude disso, há a necessidade de verificar que ramo DIMA

se encarrega (ANTUNES, 2020, p. 267-268).

Pode-se entender o DIMA como ramo do Direito Internacional Público, tendo em vista o seu papel de compreender os mecanismos jurídicos globais de proteção ao meio ambiente (SILVA; REI, 2014, p. 05).

Do mesmo modo, compreende Mazzuoli (2016), que o DIMA não é um ramo autônomo, tendo em vista que não se constitui de regras e princípios próprios, ou seja, o seu regramento se constitui do Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado. Assim, o DIMA indicaria a internacionalização do meio ambiente.

Isto porque o Direito Internacional disciplina as relações dos Estados soberanos e os organismos internacionais por meio de fontes formais como, por exemplo, os tratados e os costumes internacionais (NADER, 2017, p. 351). Dessa mesma forma, Rezek compreende o Direito Internacional Público

> Sistema jurídico autônomo, onde se ordenam as relações entre Estados soberanos, o direito internacional público — ou direito das gentes, no sentido de direito das nações ou dos povos — repousa sobre o consentimento (REZEK, 2022, p.23).

Dessa forma, verifica-se que o DIMA é ramo do Direito Internacional Público, uma vez que por meio de fontes formais, tratados e costumes internacionais, os Estados e organismos internacionais assinam compromissos para a proteção do meio ambiente. Sendo assim, possui soluções essencialmente jurídicas, portanto, os seus compromissos são *hard law,* como podemos verificar nos Tratados do Espaço (1976), da Camada de Ozônio (1987) e das Mudanças Climáticas (1992) (SILVA; REI, 2014, p. 05).

Por outro lado, com a necessidade de cooperação dos Estados e o surgimento de novos desafios no âmbito do meio ambiente internacional, como também pela incapacidade de inovação para combater as mudanças climáticas, os eventos extremos e a infinita discussão para a diminuição do uso dos combustíveis fósseis, surge um novo ramo, o DAI.

Segundo Granziera e Rei (2014), o DAI é considerado um ramo autônomo, tendo em vista que há um corpo distinto e específico de normas e princípios, onde os seus objetos são os sujeitos de Direito Internacional e a sua relação com os novos atores internacionais no intuito de construir um novo regime de proteção do meio ambiente.

Além disso, o DAI utiliza-se de outras ferramentas como fontes de seu conhecimento, ou seja, as evidências científicas, o conhecimento das organizações não-governamentais e os conhecimentos tradicionais fazem parte de seu conteúdo, auxiliando no enfretamento das questões ambientais (SILVA; REI, 2014, p. 07).

Dessa forma, o DAI, ao transformar as relações do Estado com os novos atores internacionais por meio da governança, acabou contribuindo por uma

maior cooperação em prol do meio ambiente. Segundo Granziera e Rei (2015, p. 153), o caráter *soft law* no qual é encarregado o DAI, devido a participação destes atores na construção de novos direitos e arranjos políticos, bem como a utilização do conhecimento científico, fornece ao Direito Internacional ferramentas para avançar aos novos desafios da contemporaneidade, principalmente pela ineficiência nas discussões de normas impositivas aos países.

2. O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E O SEU PAPEL EM UMA SOCIEDADE GLOBALIZADA: A GOVERNANÇA GLOBAL COMO INDUTOR DE SOLUÇÕES PARA O MEIO AMBIENTE

Devido a piora da qualidade do ar, da água e de todos os elementos essenciais a vida humana, ganha destaque a ideia que as ações da humanidade impacta a natureza, diante disso, os resultados negativos e das consequências ambientais que ultrapassam as fronteiras, é possível verificar a necessidade de ampliação da governança em torno do meio ambiente, aumentando, assim, a participação de outros mecanismos da sociedade (SILVA; REI, 2014, p. 09).

Além disso, a sociedade se tornou conectada, informatizada e globalizada, dividindo-se em países desenvolvidos e em desenvolvimento, acarretando em um movimento individualista de cada Estado, onde apenas os seus interesses importam. Porém, o meio ambiente vai além das fronteiras estatais, ou seja, é um assunto global, que interfere na vida de todas as pessoas, independente do território.

Assim, o meio ambiente é uma preocupação geral, ampliada a um interesse global, de modo que os atores internacionais devem entender que a cooperação internacional é necessária, e não apenas uma escolha facultativa, pois sem esse consenso o resultado para a humanidade pode ser catastrófico.

> A crise ambiental é a crise do nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo. Esta crise se apresenta a nós como um limite no real que re-significa e re-orienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social. Mas também crise do pensamento ocidental: da "determinação metafísica" que, ao pensar o ser como ente, abriu a via da racionalidade científica e instrumental, que produz a modernidade como uma ordem coisificada e fragmentada, como forma de domínio e controle sobre o mundo (ENRIQUE LEFF, 2003, p. 15-16).

Dessa forma, a falta de cooperação entre os Estados, para que juntos possam preservar o meio ambiente, irá refletir na vida de cada indivíduo. É notório que a

qualidade da água está em grave ameaça, o clima mundial está em grande transformação devido ao efeito estufa e a diminuição da camada de ozônio e a biodiversidade está em constante depredação e isso reluz sobre o patrimônio genético.

Assim, uma das soluções para tentativa de minimizar a destruição dos recursos naturais, foi a Agenda 21.

No ano de 1992 no Rio de Janeiro a ONU (ONU, 2018), na segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, apresentou proposta para os chefes de Estados repensarem sobre o desenvolvimento econômico e pensarem em meios para a diminuição da poluição do planeta. Dessa maneira, surgiu o contexto da "Agenda 21", onde se declarava a identificação das preocupações com o meio ambiente e o desenvolvimento, com o intuito de melhorar os padrões de vida da coletividade e assim proteger e gerenciar melhor o nosso o ecossistema (ONU, 2018).

Após essa conferência, outras foram organizadas pela ONU de 1997 até 2002 e foram denominadas como a Rio +10, onde tinham o intuito de rever e avaliar os progressos da Agenda 21 e definir um programa para o trabalho da Comissão de Desenvolvimento Sustentável para os anos que viriam (ONU 2018). Além disso, vale ressaltar que entre essas conferências, os Países que eram membros da ONU adotaram a "Declaração do Milênio" e os "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio", frutos de diversas cúpulas com diversos objetivos, dentre eles a redução da extrema pobreza (PNUD, 2018).

Por fim, o documento "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", possui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) detalhados com 169 metas listadas para que os governos possam cumpri-la. Por meio da citada agenda 2030, é possível verificar que os problemas globais relacionados ao meio ambiente, é de conhecimento público e notório para toda a população da Terra.

2.1 Os novos atores internacionais na proteção do meio ambiente

A emergência climática e as consequências das emissões de gases poluentes na atmosfera do planeta aceleram a necessidade de novos planos de metas para o combate ao aquecimento global e os eventos extremos, tendo em vista que a população mais atingida são as mais carentes e de países considerados da periferia global (GUERRA, 2021 p. 10-11).

Diante disso, é possível verificar que somente as tratativas estatais e de organismos de cooperação mundial como, por exemplo, a ONU, não é o suficiente para alcançar metas de emissões, de combater a desigualdade, de melhorar a qualidade de vida e de perseguir o desenvolvimento sustentável por meio de novas práticas na economia.

Nesse sentido, Granziera e Rei (2015, p. 153) entendem que a globalização e a emergência global em relação ao meio ambiente estão associadas ao crescimento de novos atores na sociedade internacional. Assim, a participação de ONGs, da representação de governos subnacionais, de universidades, empresas do setor privado aumenta o nível do debate, indo além das perspectivas dos sujeitos de Direito Internacional presentes no DIMA e melhorando a busca de soluções além das estruturas tradicionais.

Há de se destacar o papel destes atores, principalmente das ONGs, tendo em vista que por diversos fatores, estas instituições possuem um papel relevante para a busca do desenvolvimento sustentável, já que, por muitas vezes, executam tarefas assinadas por convenções e tratados internacionais ou fazem a oposição a elas (LEÃO, 2006, p. 69).

Segundo Silva e Rei (2014, p. 13), as ONGs desempenham papel fundamental do DAI, uma vez que assumem a responsabilidade e compromissos em proteção ao meio ambiente, possuindo, como exemplo, o trabalho da *WWF – World Wind Found* e o *Greenpeace International*.

Além disso, as empresas transnacionais também possuem um papel fundamental no DAI, uma vez que a preocupação com o meio ambiente proporciona uma estrutura importante para o seu desempenho econômico, bem como de imagem, pois a responsabilidade social que as corporações possuem transfere no momento do consumo de seus produtos. Dessa maneira, saliente Gonçalves e Costa (2015, p. 103):

> Para as empresas a questão ambiental é tratada com atenção, com várias ações desenvolvidas: (a) a busca de selos de aprovação referentes à origem de produtos e insumos; (b) a construção de imagem positiva de responsabilidade social e ambiental; (c) a busca de certificação, notadamente a partir das séries ISO 14.000, que estabelecem diretrizes a serem cumpridas sobre a área de gestão ambiental nas empresas (GONÇALVES; COSTA, 2015, p. 103).

Em relação aos governos subnacionais, estes também possuem papel importante dentro do DAI, haja vista que, segundo Silva e Rei (2014, p. 14), estes entes têm a capacidade de organizar em redes de paradiplomacia ambiental, fazendo com que tenham a capacidade viabilizar a governança global em prol do meio ambiente.

Desse modo, a crescente participação dos governos subnacionais nas discussões no âmbito internacional constrói novas formas de governança, ainda que de forma paralela aos Estados, assim, aumentando os atores em negociações nos fóruns multilaterais, ultrapassando o limite antes verificado no Direito Internacional, onde apenas Estados e Organizações Internacionais discutiam tais proposições (GRANZIERA; REI, 2015, p. 154).

Por fim, as universidades e institutos de educação também auxiliam na construção do DAI, assim, segundo Silva (2002, p. 22-23), há resultados positivos em

sua participação, principalmente com o Fórum *On International Law of Environmental*, em Viena, bem como na criação de organizações jurídicas como a *Droit Internationa*l e o Instituto Luso-Americano de Direito Internacional, no qual exercem influência doutrinária e de estudos na comunidade internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo dedicou-se a verificar o papel do DAI como solução para os novos desafios ambientais globais, tendo em vista a necessidade de maior cooperação entre os entes estatais, as organizações internacionais e a sociedade civil.

O primeiro passo realizado foi observar o surgimento da preocupação com o meio ambiente no âmbito internacional por meio dos tratados e convenções internacionais, como também o surgimento e estrutura do DIMA.

Além disso, também foi verificado as diferenças entre o DIMA e DAI, de modo a analisar os institutos presentes nas disciplinas, a estrutura e o papel importante que o DAI fornece com o aumento de participação de outros atores no combate as mudanças climáticas.

O segundo passo realizado foi a analisar o DAI e o seu papel em uma sociedade globalizada, assim, verificou-se os tratados, metas e agendas que foram construídas em prol do meio ambiente e no combate as mudanças climáticas.

Posteriormente, também, foi verificado o papel dos novos atores internacionais, observando os trabalhos que as ONGs, empresas, universidades possuem em relação as metas e o combate as mudanças climáticas no intuito de fornecer ao Direito Ambiental Internacional um suporte político no cenário internacional por meio da governança global.

Nesse sentido, verifica-se uma evolução normativa em relação a proteção do meio ambiente no cenário internacional, tendo em vista o salto dado do DIMA até o surgimento do DAI.

Isso se dá pela característica que ambas as disciplinas possuem, tendo em vista que o DIMA se funda da *hard law*, enquanto o DAI utiliza-se da *soft law* para exercer sua influência no cenário internacional, facilitando, assim, acordos em comum entre os Estados, bem como a possibilidade de pressionar por resultados, diferentemente do DIMA, pois muitas vezes a sua normatividade não era obedecida.

Além disso, o crescimento de novos atores no cenário internacional proporciona ao DAI mecanismos para o cumprimento de metas de tratados e convenções internacional sobre o meio ambiente, haja vista que não são só os Estados e os Organismo Internacionais que buscarão a realização de suas tarefas.

Assim, o papel das empresas e do setor privado no DAI auxilia a busca pelo

desenvolvimento sustentável, haja vista que a imagem positiva e a responsabilidade social de proteção ambiental fazem com que as corporações busquem melhorias em seus índices ambientais.

Em relação as ONGs, é possível verificar o papel político ao proporcionar pressões para o cumprimento de ações pelos Estados, bem como o apoio na construção de mecanismos para o cumprimento de ações e metas, dividindo, assim, responsabilidades com os entes estatais.

Quanto as universidades, há também um papel social importante, uma vez que por meio das instituições de educação é possível o enriquecimento doutrinário e de evidências científicas para o combate as mudanças climáticas, possuindo, assim, uma estrutura importante para o recolhimento e enriquecimento de informações dentro do Direito Ambiental Internacional.

Portando, a conclusão final do presente trabalho é que o DAI, por meio da *soft law* e do surgimento de novos atores internacionais proporciona um resultado positivo em relação ao combate as mudanças climáticas e aos eventos extremos, tendo em vista que o papel destes atores conscientiza e aumenta a relevância e a elaboração de trabalhos e normas da proteção ambiental global, no qual constrói, por meio de mais legitimidade, mecanismos de apoio e de pressão por meio da governança global.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; CASELLA, P. B.; SILVA, G. E. D. N. E. **Manual de Direito Internacional Público**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

BEZERRA, Juliana. Primeira Guerra Mundial. **Toda Matéria**, *[s.d.]*. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/primeira-guerra-mundial/>. Acesso em: 12 jun. 2023

CALMON DE PASSOS, P. N. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, *[S. l.]*, v. 6, n. 6, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18>. Acesso em: 06 jun. 2023.

DE BESSA ANTUNES, Paulo. Direito internacional do meio ambiente: particularidades. **Veredas do Direito**, v. 17, n. 37, p. 263-294, 2020. Disponível em: <24897-libre.pdf> (d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net). Acesso em: 07 jun. 2023.

DE PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, 2009.

DIREITOS Humanos na Internet. Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano – 1972. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>. Acesso em: 24 Jun. 2023

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global: possibilidades e limites. *In*: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando: **Direito Ambiental Internacional: Avanços e Retrocessos: 40 anos de Conferências das Nações Unidas**. São Paulo: Atlas, 2015. cap. 5, p. 93-115.

GUERRA, S. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

GUERRA, Sidney et al. As mudanças climáticas na sociedade global de risco: desafios para o direito internacional das catástrofes. **Revista de Direito da Unigranrio**, v. 11, n. 1, 2021.

LEÃO, Márcia Brandão Carneiro. Sociedade Civil e meio ambiente internacional: o papel das ONGs no desenvolvimento do DIMA - Direito Internacional do Meio Ambiente. *In:* NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Ensaios em Homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares**. São Paulo: Atlas, 2006. cap. 5. p. 68-85.

LEFF, Enrique. **Pensar a Complexidade Ambiental**. In: LEFF, Enrique (org). A Complexidade Ambiental. São Paulo: Cortez, 2003, p. 15-16.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. ISBN 978-85-203-6771-1. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/76385209/v10>. Acesso em: 8 jun. 2023.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 40. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ONU. **Sustainable development knowledge platform. Special Session of the General Assembly to Review and Appraise the Implementation of Agenda 21**, 2018d. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/gass19>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ONU. **Sustainable development knowledge platform. World Summit on Sustainable Development (WSSD), Johannesburg Summit**, 2018e. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/milesstones/wssd>. Acesso em: 13 jun. 2023

ONU. **United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Earth Summit**, 2018c. Disponível em: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>. Acesso em: 13 jun. 2023

PNUD. **Plataforma Agenda 2030, PNUD**, 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 20 mar 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Rio Grande do Sul: Feevale, 2013.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) e Direito Ambiental Internacional (DAI): Novos atores em cena. In: SORTO, Fredys Orlando; DEL'OLMO, Florisbal de Souza (coord.). Direito internacional I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 320-341. Disponível em: <http://publicadireito. com.br/artigos/?cod=16e62507eba0d973>. Acesso em: 06. jun. 2023.

REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental Internacional: novos olhares para ciência do Direito. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado, REI, Fernando. **Direito Ambiental Internacional**: Avanços e Retrocessos: 40 anos de Conferências das Nações Unidas. São Paulo: Atlas, 2015. cap. 8. p. 149-158.

REZEK, F. **Direito Internacional Público**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional: Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e os Desafios da Nova Ordem Mundial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Afiliado

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ABEC
Associação Brasileira de Editores Científicos

CBL
Câmara
Brasileira
do Livro