ISBN: 978-65-87719-55-9

O FUTURO DA GOVERNANÇA GLOBAL

ALCINDO GONÇALVES
ANGELA LIMONGI ALVARENGA ALVES
DANIEL FREIRE E ALMEIDA
(orgs.)

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 (2025)
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

Alcindo Gonçalves
Angela Limongi Alvarenga Alves
Daniel Freire e Almeida
(orgs.)

O FUTURO DA GOVERNANÇA GLOBAL

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Santos
2025

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

O futuro da governança global [e-book] / Alcindo Gonçalves, Angela Limongi Alvarenga Alves, Daniel Freire e Almeida (Organizadores). -- Santos (SP) : Editora Universitária Leopoldianum, 2025.
142 p.

e-ISBN 978-65-87719-55-9

1. Relações internacionais. 2. Negócios. 3. Livros eletrônicos. I. Gonçalves, Alcindo - 1952. II. Alves, Angela Limongi Alvarenga. III. Almeida, Daniel Freire e. IV. Título.

CDU: e-book

Revisão
Organizadores

Planejamento Gráfico / Diagramação / Capa
Elcio Prado (Designer Gráfico)

Sobre o e-Book
Formato: 160 x 230 mm • **Mancha:** 130 x 190 mm
Tipologia: Times New Roman (textos/títulos)

Este e-Book foi produzido em março de 2025.

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

Artigo 1

A REFORMA DA GOVERNANÇA E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: PERSPECTIVAS DA CÚPULA PARA O FUTURO.....11

Leonardo Bernardes Guimarães e Robinson Nicácio de Miranda

Artigo 2

GOVERNANÇA GLOBAL PARA A ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA.....23

Leonardo Bernardes Guimarães e Robinson Nicácio de Miranda

Artigo 3

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: O PAPEL DAS NAÇÕES UNIDAS NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL.....43

Márcia Brandão Carneiro Leão e Juliane Tomin Rusa

Artigo 4

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DIGITAL: DA *CIBER*PARTICIPAÇÃO À *FAKE*DEMOCRACIA.....69

Aurora Vitória Rodrigues Sotelo, Angela Limongi Alvarenga Alves e Gabriela Soldano Garcez

Artigo 5

GOVERNANÇA GLOBAL E COMÉRCIO INTERNACIONAL.....79

Rodrigo Luiz Zanethi

Artigo 6

OS ARTEMIS ACCORDS NA PERSPECTIVA DA NASA.....95

Anderson Oliveira Brito, *Daniel Freire e Almeida* e *Isabella Alvares Fernandes*

Artigo 7

O MODELO DIALÓGICO E A GOVERNANÇA ARTICULADA: UMA APROXIMAÇÃO DEMOCRÁTICA NECESSÁRIA PARA COMBATER OS DOIS GRAUS DE ATIVISMO NO BRASIL.....115

Gibran Miranda Rodrigues D'avila e *Mateus Catalani Pirani*

APRESENTAÇÃO

Na Cúpula para o Futuro, realizada em Nova Iorque em setembro de 2024, durante Assembleia Geral das Nações Unidas, foi adotado oficialmente o Pacto para o Futuro (Resolução A/RES/79/1), com dois Anexos: Pacto Digital Global e Declaração sobre as Gerações Futuras.

O extenso documento é dividido em cinco partes, que se desdobram em 56 ações. São destacados: I. Desenvolvimento Sustentável e Financiamento para o Desenvolvimento; II. Paz e Segurança Internacional; III. Ciência, Tecnologia e Inovação e Cooperação Digital; IV. Juventude e Futuras Gerações; V. Transformação da Governança Global. Foram anos de discussões, e o resultado foi visto como o mais amplo acordo internacional em muitos anos, abrangendo áreas totalmente novas, bem como questões sobre as quais não se conseguia chegar a acordo há muitas décadas.

De modo geral, o Pacto é um compromisso dos países com as Nações Unidas, o sistema internacional e o Direito Internacional. Admitindo que o atual sistema multilateral, construído após a Segunda Guerra Mundial, vive tensões sem precedentes, o documento aponta para a necessidade de transformar a Governança Global, exigindo ações que fortaleçam e revigorem o multilateralismo e aprofundem a cooperação internacional. No item 65, isso é explicitado: "Renovamos o nosso compromisso com o multilateralismo e a cooperação internacional, orientado pela Carta e os

princípios de confiança, equidade, solidariedade e universalidade. Vamos transformar a Governança Global e fortalecer o sistema multilateral para nos ajudar a alcançar um mundo que seja seguro, pacífico, justo, igual, inclusivo, sustentável e próspero".

A Governança Global é realçada, e as ações de transformação são exatamente para fortalecer suas ideias e compromissos fundamentais: ela é instrumento e meio para solução de problemas comuns, desenvolvida com participação ampliada e em ambiente de cooperação e diálogo, reforçado pela intransigente defesa do multilateralismo. Na realidade, a Cúpula do Futuro representou gigantesco esforço de Governança Global, reunindo mais de 4.000 chefes de Estado e de governo, observadores, representantes do sistema das Nações Unidas, da sociedade civil e de organizações não governamentais, tendo sido precedida pelos Dias de Ação, que atraíram mais de 7.000 pessoas representando todos os segmentos da sociedade.

Apesar de problemas, causados pelas crises econômicas recorrentes, guerras em várias partes do planeta, críticas à globalização, e o avanço do nacionalismo e do populismo em escala global, a Governança segue como referência para o enfrentamento de questões como a proteção do meio ambiente, garantia dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento sustentável. Não há possiblidade de ações isoladas dos Estados diante da complexidade e extensão desses problemas comuns, e a única possibilidade de enfrentamento real deles reside na atividade conjunta dos vários atores internacionais, em clima de cooperação efetiva.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que formam a Agenda 2030, baseiam-se em metas que exigem, para sua consecução, de ações de Governança Global. Isso é explícito nas metas 16.6, 16.7 e 16.8 (ODS 16), que tratam sobre o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; buscam garantir a tomada de decisões responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; e têm como objetivo ampliar e fortalecer os países em desenvolvimento nas instituições da Governança Global.

O ODS 17, por sua vez, que é essencialmente um conjunto de ações para fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, menciona ideias que constituem a essência da Governança Global, como assistência e financiamento aos países em desenvolvimento, cooperação, multilateralismo, coordenação de políticas, parcerias público-privadas, parcerias com a sociedade civil.

A Governança tem força e papel no século XXI, e as ideias subjacentes – consenso, diálogo, persuasão, participação ampliada, construção institucional – se mantêm como elementos estruturantes das relações internacionais e,

portanto, eficazes na consecução da Agenda 2030. Seu desenvolvimento e avanço, como dos diferentes regimes internacionais, entendidos como ações da Governança Global, não será, porém, linear e contínuo, como se supunha anteriormente. Sua força e pertinência virão da capacidade de enfrentar resistências, questionamentos e críticas, ajustando-se de modo constante de modo a superar enfrentamentos inevitáveis, que virão em todas as áreas, ou seja, de sua capacidade de adaptar-se e responder às demandas de um mundo em contínua evolução e transformação.

Esta coletânea de textos é fruto do trabalho desenvolvido no Grupo de Pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos), do qual participam professores da instituição, tanto da graduação como da pós-graduação, estudantes, notadamente dos cursos de mestrado e doutorado em Direito, bem como pesquisadores externos.

Em reuniões que se desenvolvem durante todo o ano, questões relativas ao tema são debatidas, e os participantes são estimulados a transformar suas reflexões e análises em artigos. A presente coletânea – O Futuro da Governança Global – constitui o trabalho realizado em 2024, e representa a oitava publicação do Grupo de Pesquisa.

Todos os textos aqui reunidos abordam perspectivas futuras para a Governança Global. Os dois primeiros tratam exatamente do Pacto para o Futuro. **A Reforma da Governança e os Arranjos Institucionais de Cooperação no âmbito da Organização das Nações Unidas: Perspectivas da Cúpula para o Futuro**, dos doutorandos em Direito pela UniSantos Leonardo Bernardes Guimarães e Robinson Nicácio de Miranda, descreve como ocorreu a Cúpula do Futuro, tratando com mais detalhes o tema da reforma do sistema de Governança da ONU. Os mesmos autores, Leonardo Bernardes Guimarães e Robinson Nicácio de Miranda, abordam, em outro artigo, **Governança Global para a Adaptação Climática**, os vários Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, relacionando-os com o Pacto para o Futuro, e apontando o papel que a Governança Global pode desempenhar nos processos de adaptação climática.

O artigo de Márcia Brandão Carneiro Leão e Juliane Tomin Rusa, **Desenvolvimento Sustentável e Participação da Sociedade Civil: o papel das Nações Unidas na construção de um Sistema de Governança Global**, aborda, com riqueza de detalhes, a importância da participação da sociedade civil e das organizações não governamentais no desenvolvimento sustentável, salientando o papel que a ONU pode – e deve ter – nessa questão. Outro tema, de atualidade indiscutível, é a ameaça à democracia trazida pela ação

indiscriminada das redes sociais. **Direitos Humanos e Cidadania Digital: da Ciberparticipação à Fakedemocracia**, escrito por Aurora Vitória Rodrigues Sotelo, Angela Limongi Alvarenga Alves e Gabriela Soldano Garcez, traz à discussão as ameaças à democracia, com evidentes prejuízos aos direitos humanos, causadas pela difusão e impacto das redes sociais, com seus desdobramentos no plano das fake news.

Governança Global e Comércio Internacional, de Rodrigo Luiz Zanethi, coloca os desafios que se colocam atualmente à Governança Global e seus impactos no comércio internacional, com consequências para o futuro do sistema multilateral de comércio. A Governança Global também tem papel relevante no campo do Direito Internacional Espacial. Trata-se de nova fronteira do Direito, a exigir estudos nos próximos anos: o texto de Anderson Oliveira Brito, Daniel Freire e Almeida e Isabella Alvares Fernandes, **Os Artemis Accords na perspectiva da NASA**, aborda o maior e mais completo corpo de tipificações do tema espacial, com possibilidade de adesão internacional e que melhor procura abranger as temáticas do espaço nos últimos tempos. Os Acordos Ártemis, elevados pela NASA, buscam descrever uma nova visão compartilhada de princípios, que estariam baseados no Tratado do Espaço Exterior de 1967 (Outer Space Treaty, a Carta Magna do espaço), em prol de assim estabelecer um espaço seguro e transparente. O artigo destaca que a cooperação internacional em projetos espaciais complexos, como o Artemis, é fundamental para o avanço científico e tecnológico.

Finalmente, Gibran Miranda Rodrigues D´avila e Mateus Catalani Pirani trazem à discussão, sob a ótica da governança, o polêmico tema do ativismo judicial no Brasil. **O modelo dialógico e a governança articulada: uma aproximação democrática necessária para combater os dois graus de ativismo no Brasil** contrapõe o ativismo judicial, visto como sério problema pelos autores, ao que eles chamam de modelo dialógico, construído e praticado pelo diálogo e comunicação permanente entre os Poderes Legislativo e Judiciário.

Alcindo Gonçalves
Angela Limongi Alvarenga Alves
Daniel Freire e Almeida

ARTIGO 1

A REFORMA DA GOVERNANÇA E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: PERSPECTIVAS DA CÚPULA PARA O FUTURO

Leonardo Bernardes Guimarães[1]
Robinson Nicácio de Miranda[2]

Introdução

Em setembro de 2024, em reunião que antecede a Assembleia Geral, aconteceu a Cúpula do Futuro na sede da Organização das Nações Unidas em Nova Iorque. Dentre os principais temas a serem objeto de reflexão, destacaram-se as transformações da governança global.

O presente artigo tem como proposta trazer alguns apontamentos acerca do *global meeting* para identificar os desafios na busca de soluções coordenadas em meio ao enfrentamento de crises mundiais da atualidade.

Não se limitando ao plano intergovernamental, a governança pode ser definida como as várias formas pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns (Comissão Sobre Governança Global, 1986).

Embora no plano global identifiquem-se interesses preliminarmente divergentes, a chamada global para ação é no sentido de se estabelecer caminhos para a construção de ações cooperativas tendo em vista os interesses comuns entre todas as partes envolvidas nos processos de busca por um futuro melhor: o Estado e a Sociedade.

Trazendo este conceito de governança para o plano da Organização das Nações Unidas, é salutar a colocação de Keohane e Nye (2001) segundo a qual as instituições globais estão sobre um desafio que se depara na legitimidade.

A legitimidade das instituições pode se apoiar em tradições, símbolos ou

[1] Advogado e Professor. Doutorando em Direito Ambiental e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Pesquisador no Grupo de Pesquisa de Governança Global e Regimes Internacionais. E-mail: l.guimarães@unisantos.br
[2] Advogado e Professor de Direito Público na Universidade Municipal de São Caetano do Sul-USCS. Doutorando em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos- UNISANTOS. Pesquisador no Grupo de Pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais. E-mail: robinson.miranda@unisantos.br

eficácia. Nas sociedades democráticas, a legitimidade também pode ter como ponto de apoio procedimentos considerados justos e participativos. Daí a crítica feita por Dahl (*apud* Keohane, 2001) de que as organizações internacionais não são democráticas. No entanto, precisam ser.

Processos justos e participativos são amparados na transparência e a noção de participação ampliada, nos moldes da governança, deve servir como fonte inspiradora para o fortalecimento do acesso à informação, da inclusão e capacitação para efeito de tomadas de decisão.

O artigo a seguir apresentado tem como objetivo apresentar algumas das propostas ventiladas no âmbito da Cúpula para o Futuro que propõe a reforma da governança no âmbito da Organização das Nações Unidas.

A adoção de um pacto para o futuro demanda reformas substanciais no modelo internacional de organização cooperativa entre os Estados. E, muito além disso, a busca pela transformação da governança global deve ainda garantir ampla margem de participação de outros importantes atores no cenário internacional: os não estatais.

Neste plano, a governança então pode ser compreendida como um processo por meio do qual o Estado e grupos não estatais interagem para formular e implementar políticas, trabalhando em um conjunto de normas formais e informais modeladas pelo poder (WBG, 2017). E é salutar a importância de seu aperfeiçoamento na medida em que se trata de um elemento fundamental, garantidor do crescimento equitativo nos países em desenvolvimento (WBG, 2017).

Assim, a proposta de reforma da governança, um dos temas do Pacto Global para o Futuro, encontra-se alinhada a um cenário que não se limita à dimensão governamental de ação, pois é reconhecido um fenômeno de maior amplitude ao se admitir, inclusive, mecanismos informais e de caráter não-governamental, que fazem com que, dentro de uma área de atuação, atores satisfaçam suas demandas administrando questões comuns (Rosenau, 2000).

O estudo a seguir é dividido em três partes.

Em primeiro lugar faz-se uma breve descrição sobre a Cúpula do Futuro para identificar os movimentos que levaram a esta nova agenda e os pilares que a sustentam. Em seguida, o artigo aborda a dinâmica do encontro global e a visão geral acerca da formação de um novo pacto para, por fim, adentrar em um dos temas previstos no ajuste convencional que é exatamente a reforma do sistema de governança das Nações Unidas ante ao chamado para o enfrentamento dos novos desafios internacionais em um cenário diferente e complexo.

1. COMPREENDENDO A CÚPULA DO FUTURO

A ideia de um encontro global para discutir os desafios da contemporaneidade

vai ao encontro da necessidade de renovação do sistema multilateral entre as nações.

A Carta das Nações de São Francisco, de 1945, não reflete a realidade dos dias de hoje. O número de Estados constituintes era um à época. O número de Estados integrantes atualmente é outro.

Em busca por reformulações do sistema ONU, o debate acerca das necessárias transformações já fora iniciado com a publicação da Resolução 76/307 da Assembleia Geral da ONU que, por ocasião do aniversário de 75 anos da Organização das Nações Unidas, semeou a busca por uma nova coalizão global com vistas a reunir esforços para o fortalecimento da governança de modo a propor a construção de uma agenda comum mais participativa, mais inclusiva.

É possível identificar também uma importante relação com a Agenda 2030 (Resolução 70/1, de 2015) e com a Agenda de Ação de Addis Abeba (Resolução 69/313), que aborda especificamente temas de financiamento e desenvolvimento.

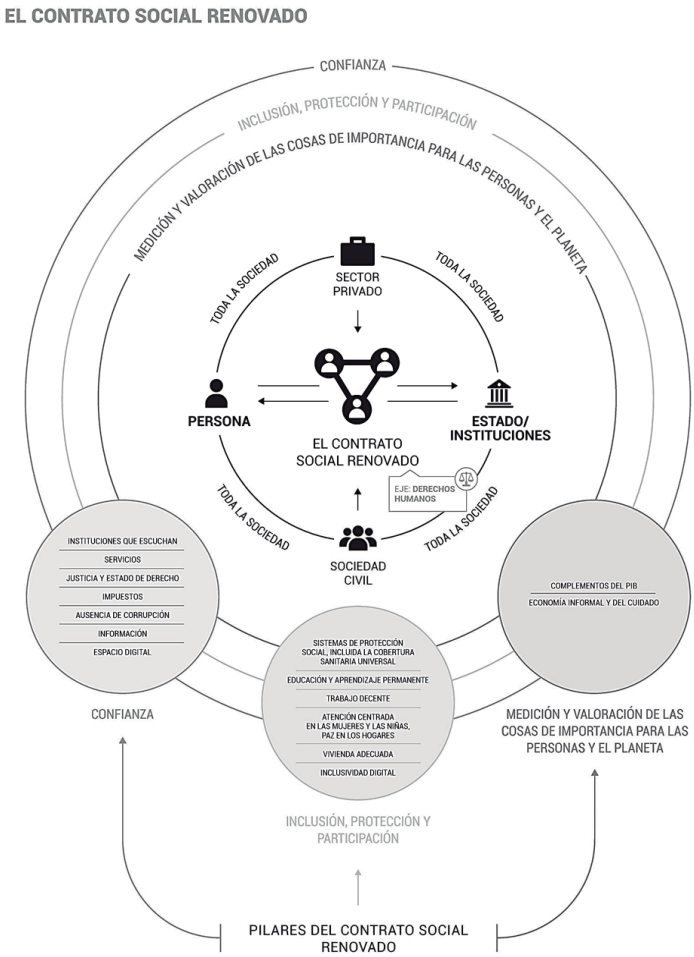
Nota-se ainda a inclusão de temas a respeito das preocupações ambientais, sobretudo em relação ao clima. É chamada a atenção para a importância do Regime Internacional das Mudanças Climáticas, mencionando-se a Convenção-Quadro e o Acordo de Paris. Além disso, o reconhecimento do meio ambiente como questão de direitos humanos reforça a maior participação no contexto, o que torna urgente a transformação da governança.

A preocupação com a segurança humana também é colocada em pauta e a importância de trazer ao debate outros *players*. Embora o Estado ainda seja um ator fundamental neste processo, não é mais o protagonista no cenário global. Trata-se de buscar uma forma de reforçar as transformações do direito internacional fundado na premissa da cooperação.

Com isso, a proposta de renovação do contrato social é pautada na promoção dos direitos humanos como valor transversal, o que conduz a Agenda Comum para o reforço de três pilares: a) a confiança; b) a inclusão, a proteção e a participação; c) a mediação e a valoração do que é importante para as pessoas.

Por questões relacionadas a justiça, transparência e inclusão, a confiança é considerada a prova decisiva do fortalecimento, ou enfraquecimento, das instituições (UN, 2021). Objetiva-se afastar a desconfiança popular e de diferentes grupos da sociedade nas instituições em geral. Cita-se como exemplo o quadro de emergência sanitária em razão da crise do coronavírus no que toca à construção de consensos ou dissensos em relação às restrições sanitárias ao abordar a necessidade de participação daqueles que são destinatários das decisões que os afetam (UN, 2021).

Ademais, postula-se que a confiança e a desconfiança também se relaciona com os efeitos da corrupção e o impacto causado especialmente em alguns grupos mais vulneráveis (mulheres, crianças, pessoas com deficiência). O fortalecimento dos sistemas de justiça robustece a concepção de Estado de Direito (UN, 2021) no sentido da promoção do ODS 16: *Paz, Justiça e Instituições Eficazes*.



Fonte: UN. Nuestra agenda común. Asamblea General (Res. 75/982)

Dentro dessa perspectiva há ainda o documento intitulado "*A Breakthrough for People and Planet: effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future*"[3] emanado do Conselho Consultivo de Alto Nível sobre Multilateralismo Eficaz (HLAB) no qual são indicados seis pontos: 1) "Reconstruindo a confiança no Multilateralismo"; 2) O planeta e as pessoas; 3) Finanças Globais; 4) Governança digital em dados; 5) Paz e prevenção e; 6) Ações antecipatórias aparentam apresentar caminhos para a consecução desses dois objetivos do desenvolvimento sustentável (HLAB, 2023).

[3] Tradução pelos autores: Um avanço para as pessoas e o planeta: Governança Global eficaz e inclusiva para hoje e o futuro.

O documento demonstra avanço ou, ainda dentro da perspectiva do primeiro item, faz com que a reconstrução da confiança no multilateralismo seja o tópico marcante, no qual "nós as pessoas" determinamos a expansão do próprio multilateralismo e por consequência a reconstrução da Governança Global (HLAB, 2023).

A Cúpula é, dentre as ações dos órgãos das Nações Unidas, um pacto, literalmente, para o futuro da reestruturação da Governança Global, no qual verifica-se, dentre os inúmeros tópicos a citada preocupação com crises globais, mudanças climáticas, perda da biodiversidade e poluição. Outros pontos surgem, como a própria manutenção da paz, que são corolários da própria reconstrução do Sistema ONU.

2. A DINÂMICA DA CÚPULA PARA O FUTURO E A VISÃO GERAL SOBRE UM NOVO PACTO GLOBAL

A Cúpula foi precedida por "Dias de Ação", em que representantes da sociedade civil, setor privado, comunidade acadêmica, autoridades locais e regionais, jovens e Estados-membros tiveram a oportunidade de participar dos principais eixos temáticos relacionados ao evento. Afirma Griffin (2024) que os atores não-estatais cumprem um importante papel na vida e nas oportunidades das pessoas na atualidade, razão pela qual se reforça que a Cúpula para o Futuro é de todos e desta forma todos devem encontrar-se representados nela (Griffin, 2024).

A Cúpula de 2024 reflete o começo de um processo em que sementes são plantadas para aguardar-se seu florescimento. Nota-se que, após este grande encontro, seguiram os preparativos para a 29º. Conferência do Clima no Azerbaijão (COP 29) em que o financiamento climático ocupa lugar de destaque na agenda global, haja vista a necessidade de reformular a arquitetura financeira internacional, com a inclusão de organismos como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) em meio ao debate sobre os procedimentos e condições para oferecimento de empréstimos, subvenções e assistência técnica aos países em desenvolvimento.

O item, encontrado no documento estudado no final do tópico precedente como Finanças Globais, é, dentro da reestruturação da Governança Global, item central do atendimento dos anseios internacionais sobre o tema, constituindo ambição dentro da própria crise de legitimidade que se instaurou.

Nessa toada, o Pacto para o Futuro foi organizado em cinco capítulos que dispõem acerca do desenvolvimento sustentável e financiamento; paz e segurança; ciência, tecnologia e inovação; juventude e gerações futuras e transformações da governança global.

Na exposição de motivos há: 1) reafirmação dos pilares da Carta da ONU e do Direito Internacional; 2) Desenvolvimento/Paz/Direitos Humanos e a premissa 3) da incapacidade de os Estados agirem isoladamente; 4) Necessidade da cooperação

internacional. Neste sentido, preservar os valores do multilateralismo e da cooperação, bases da Carta da ONU e da Agenda 2030, faz parte do propósito do documento firmado por ocasião da Cúpula para o Futuro.

A agenda comum, antes de tudo, é uma agenda de ação pensada para acelerar a implementação dos acordos já existentes que perpassam pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e dos esforços construídos pelos inúmeros órgãos das Nações Unidas.

Daí a tratar, por exemplo, a questão climática e a perda da biodiversidade como temas emergenciais e aptos à renovação do contrato social global entre os governos e a sociedade como um todo de modo, além de restaurar a confiança e abraçar uma concepção ampla de direitos humanos a serem promovidos em âmbito global na busca de resultados concretos.

A participação ativa e igualitária é importante. Nela se deve permitir que outros atores não estatais, diretamente impactados pelas políticas dos Estados, possam ter reconhecimento, democraticamente, de seus direitos fundamentais (informação, acesso, proteção social, educação, cobertura sanitária, moradia, inclusão digital, etc.).

O Pacto Global para o Futuro tem como base o ODS 17 que objetiva o impulsionamento das parcerias, os quais, dentro das propostas analisadas, firmam as premissas da Nova Governança Global e que de certa forma, reconduzem os anseios do Consenso de Washington (Serra; Stiglitz, 2008). Sofie Bouteligier (2013), por exemplo, afirma uma inequidade nessa governança quando analisada da perspectiva do Norte e Sul Global.

Esses desafios exigem cooperação que não se limita a fronteiras nacionais e tampouco exclui a participação da sociedade em seu enfrentamento (UN, 2024). Dessa forma, os problemas oriundos da construção desse sistema multilateral que pressupõe a Governança Global são trabalhados e de certa forma, enfrentados.

Ainda nesse sentido, todas as partes interessadas devem ser capacitadas e encontrarem-se aptas para participar dos processos decisórios (UN, 2020). Residem, portanto, no ponto analisado as bases para reestruturação das premissas lançadas, bem como da própria reestruturação do sistema ONU.

Nota-se também que ao Pacto Global para o Futuro propõe-se a criação de um Pacto Global Digital (UN, 2020) em que são estabelecidos princípios, objetivos e ações com o propósito da inclusão digital, “um futuro digital aberto, livre, seguro e voltado para o ser humano de modo que se permita alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável (UN, 2020).

A governança digital em dados ingressa nesse ponto, sendo, dentro das múltiplas perspectivas lançadas, bases para a estruturação de dados quantitativos sobre as questões, por exemplo, emanadas da Agenda 2030 e, por consequência, de sua reafirmação.

3. A REFORMA DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DA ONU

Tendo como base a promoção dos direitos humanos, a oportunidade de reforma do sistema visa a procurar melhorar a resposta às emergências globais. Para tanto, vital é a reforma da arquitetura financeira global, ponto esse analisado no pacto e no documento analisado brevemente no tópico anterior[4].

Reafirmando o espírito da Carta das Nações Unidas e ressaltando a importância da Resolução 76/307, de 2002, a respeito das modalidades do Encontro para o Futuro, a Agenda Comum é baseada em cinco grandes temas: I – desenvolvimento sustentável e financiamento ao desenvolvimento; II – paz e segurança internacionais; III – ciência, tecnologia, inovação e cooperação digital; IV – juventude e gerações futuras e V – transformação da governança global.

Sobre o financiamento para o desenvolvimento destaca-se, conforme apontado por António Guterres (UN, 2024), que a arquitetura financeira internacional, criada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial, tem fracassado (Guterres, 2024).

Com efeito, reformas necessárias no sistema ganham urgência em razão do prazo para o cumprimento da Agenda 2030.

A paz e a segurança internacional também são objeto de atenção da nova agenda:

> A ONU descreve a situação global atual como excepcionalmente perigosa, com o risco de grandes potências se envolverem em conflitos no nível mais alto desde a Guerra Fria. A ameaça de uma guerra nuclear é a maior em décadas, enquanto a crise climática está intensificando a migração e agravando tensões internacionais.
>
> Também há novas ameaças que poderão ser enfrentadas à medida que novas tecnologias são "transformadas em armas para causar o máximo de danos, em um mundo altamente interconectado".
>
> Esse ambiente levou a organização a criar a Nova Agenda para a Paz, o primeiro plano global sobre o tema em décadas e lançado em 2023. A série de soluções propostas englobam desde a manutenção e consolidação da paz até ao desarmamento e às reformas no Conselho de Segurança (UN, 2024).

Sobre a ciência, a tecnologia, a inovação e a cooperação digital, importante ressaltar que os Estados-membros da ONU também adotarão o Pacto Digital Global, com o objetivo de reforçar a confiança na internet e garantir mais opções sobre uso dos dados, além de abordar a questão da responsabilização por conteúdo

[4] Um avanço para as pessoas e o planeta.

discriminatório e enganoso.

Neste particular, o pacto contém advertências sobre as consequências do uso da inteligência artificial para fins maliciosos gerando divisões dentro e entre as nações, além de aumentar a insegurança, violar os direitos humanos e agravar a desigualdade (UN, 2024), estabelecendo, inclusive, a criação, até 2030, de um Painel Científico Internacional sobre IA a fim de promover um Diálogo Global Anual sobre Governança (UN, 2024).

Ideias sobre essa construção passam por pontos chave: 1) A UE, a ONU e o Fórum Econômico Mundial veem a IA como uma ferramenta para a sustentabilidade e um objeto de governança; 2) As ideias sobre IA e sustentabilidade estão correlacionadas com a modernização ecológica e os discursos de governabilidade verde; 3) É colocada forte ênfase na acessibilidade e análise de dados, em comparação com outros desafios de sustentabilidade trazidos pela IA; 4) Estas incluem a extração material, a relação com outros sistemas de conhecimento e a transformação política e pessoal; 5) É provável que as ideias sobre a IA fortaleçam os contextos institucionais e os discursos de sustentabilidade já existentes (Francisco; Linnér, 2023).

O ponto sobre essa premissa passa pelo questionamento: deve ser centralizada ou fragmentada? Peter Cihon, Matthijs Maas e Luke Kemp (2020) analisam a questão por ambas as óticas concluindo com duas recomendações:

> Primeiro, o resultado dependerá da concepção exata de uma instituição central. Um regime centralizado bem concebido que abranja um conjunto de questões coerentes poderia ser benéfico. Mas o aprisionamento numa estrutura inadequada pode representar um destino pior do que a fragmentação. Em segundo lugar, a fragmentação provavelmente persistirá por enquanto. A paisagem em desenvolvimento deve ser monitorizada para verificar se é auto-organizada ou simplesmente inadequada (Idem).

Dessa forma, a arquitetura dessa nova Governança deve levar em consideração os pontos lançados.

Já em relação aos jovens e às gerações futuras, busca-se a inclusão de compromissos que proponham acabar com a desigualdade, promover educação de qualidade para todos e garantir planejamento de longo prazo. A participação da juventude é, por exemplo, marcante em questões como a da crise climática (Rahmaty; Roesch, 2021), sendo dessa forma, ponto marcante dentro do pacto.

A governança global, sua reforma e a preocupação com os conflitos, é algo presente no sentido de reforma das ferramentas existentes à época da formação das Nações Unidas. Na Cúpula do Futuro, os líderes mundiais debateram como promover essas mudanças e abordar a reforma do Conselho de Segurança, uma questão que tem gerado debates acalorados ao longo dos anos (UN, 2024).

Assuntos sobre o espaço sideral também estiveram em pauta, pois debates feitos

nos últimos anos defendem estruturas de governança mais fortes sobre as atividades espaciais, à medida que aumenta o uso do espaço pelo setor privado e novas nações exploradoras (UN, 2024).

Especificamente no que diz respeito a transformação da governança global, a questão passa por seu pressuposto: a participação ampliada. Essa participação, se explorarmos o documento analisado no tópico anterior, passa pela inclusão de *think thanks*, instituições de pesquisa, grupos de mídia independentes, sindicatos, organizações de caridade ou sem fins lucrativos e outras organizações não governamentais em três "fóruns", a saber: o meio digital; espaços comuns nas Nações Unidas a grupos acreditados pelo ECOSOC e por meio de diálogos interativos com a sociedade civil nas próprias sessões das Nações Unidas (HLAB, p.16).

Ao lembrar as lições de Keohane, Nye e Risse-Kappen, destacam Granziera e Rei (2015, p. 153) que a participação de representantes do setor privado, de ONGs e de governos subnacionais nos processos de negociação multilaterais têm promovido aumento do debate internacional, possibilitando a inclusão de novos atores que vão além dos Estados nacionais, ressaltando que sua inserção no cenário global está associada a dois grandes fenômenos marcantes do século XX: o processo de globalização e a emergência de problemas ambientais globais, como as mudanças climáticas (Granziera; Rei, 2015, p. 153).

Advertem que as respostas multilaterais, menos rígidas, aos desafios atuais passa pela ação e articulação, portanto, de múltiplos atores, pois na construção da governança a cooperação e a negociação pressupõem participação ampliada na construção do consenso possível (Granziera: Rei, 2015, p. 155).

E, por fim, pontuam:

> Por meio da governança ambiental global, diferentes formas e níveis de enfrentamento dos problemas ambientais passam a coexistir numa dinâmica de complementariedade. Assim, o avanço dos regimes internacionais baseados em tratados multilateralmente firmados é fortalecido e fomentado pelas iniciativas desenvolvidas nos níveis infra e transnacionais e por atores ainda não formalmente partes do sistema jurídico internacional (Granziera; Rei, 2015, p. 155)

A transformação da governança global dentro das premissas lançadas no presente tópico passa pela revigoração do sistema multilateral e a garantia da representatividade (UN, 2024), especialmente em relação aos países em desenvolvimento no que se refere às tomadas de decisão globais.

Daí se chamar a atenção à fragilidade do sistema multilateral convencional, construído após a Segunda Guerra Mundial, que embora com avanços também registra retrocessos, sobretudo no que se refere à questão humanitária, como nos casos ambientais, relativos às migrações internacionais e nos conflitos armados.

Revigorar o multilateralismo e aprofundar a cooperação internacionais emerge como um compromisso inexorável no âmbito da Cúpula para o Futuro (UN, 2024).

Por meio de etapas estabelecidas no pacto, e fundado nos princípios da confiança, equidade, solidariedade e universalidade (UN, 2024) pretende-se concretizar um sistema multilateral mais eficaz, confiável, inclusivo e melhor preparado e capacitado para os desafios e oportunidades do presente e futuro.

Não se pode, todavia, deixar de lado a importância dos atores não estatais neste processo de transformação da governança, sendo o ponto marcante do item 1 do documento *A Breaktrought for the People and Planet* (HLAB, 2023).

O crescimento e a influência de atores não estatais no cenário internacional demonstram que as mudanças que vêm ocorrendo na maneira de atuar na sociedade, que não mais reconhece ações unicamente estatais em determinados assuntos (Oliveira). Não se trata apenas de observar novos atores, mas novos processos, novos cenários. O que importa é a necessidade de se repensar a governança, não como conceito, mas como prática e dentro de uma perspectiva: os próprios regimes internacionais são ações dessa governança, (Gonçalves, 2011).

Com efeito, a interlocução entre as diversas esferas de poder, de interesses e de conhecimento, permite a busca por soluções eficazes ante o enfrentamento da complexidade das crises humanitária, ambiental e de saúde, sendo os desafios para a salvaguarda da presente e das futuras gerações.

Considerações Finais

O poder do diálogo e da diplomacia multilateral no enfrentamento dos desafios globais em busca avanço da Agenda 2030 e a efetivação dos objetivos do desenvolvimento sustentável é a tônica da Cúpula para o Futuro.

Em que pese resultados ainda incertos em meio a um cenário que por vezes divide nações para a criação de muros em meio aos conflitos armados e demais emergências ao redor do mundo, a proposta de cooperação para a busca de soluções coordenadas aos desafios globais é bem-vinda.

Transformar a governança no âmbito da Organização das Nações Unidas exige sua revisitação. Importa um olhar que se dirija a todos os atores do processo em suas distintas realidades e demandas. Importa a inclusão de diversos atores não estatais e a ampliação dos seus lugares de fala. Importa a descentralização, ou regionalização, para que as nações e outros importantes *players* tenham a sólida garantia de pertencimento a uma mesma agenda global.

Ainda que haja dúvidas em sua formatação, fato é que essa governança tem preocupação com a manutenção dos pilares basilares das Nações Unidas da garantia da paz e segurança internacionais

Sem dúvida, trata-se de oportunidade para pavimentar caminhos em direção a um alinhamento de propósitos com vistas a um futuro sustentável. Esse caminho, contudo, ainda está sendo traçado e novos estudos sobre a evolução dessa reconstrução ou restruturação são necessários. Pontos específicos abordados neste estudo demandam aprofundamento, ao exemplo das questões relativas às mudanças climáticas.

Referências

BOUTELIGIER, Sofie. Inequality in new global governance arrangements: the North–South divide in transnational municipal networks. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 26, n. 3, p. 251-267, 2013.

CIHON, Peter; MAAS, Matthijs M.; KEMP, Luke. Fragmentation and the future: investigating architectures for international AI governance. **Global Policy**, v. 11, n. 5, p. 545-556, 2020.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global – Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FRANCISCO, Marie; LINNÉR, Björn-Ola. AI and the governance of sustainable development. An idea analysis of the European Union, the United Nations, and the World Economic Forum. **Environmental Science & Policy,** v. 150, p. 103590, 2023.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 12, n. 125, p. 40-45, 2011.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando. Direito ambiental internacional: novos olhares para a ciência do direito. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando (coord.) **Direito ambiental internacional: avanços e retrocessos** – 40 anos de conferências das Nações Unidas. São Paulo: Atlas, 2015.

HIGH-LEVEL ADVISORY BOARD ON EFFECTIVE MULTILATERALISM (HLAB), **A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future**. New York: United Nations University, 2023. Disponível em:<https://unu.edu/sites/default/files/2023-05/highleveladvisoryboard_breakthrough_fullreport.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

KEOHANE, R. & NYE, J. S. **Democracy, Accountability and Global Governance**, june 27, 2001.

OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy de. **Governança global e os atores não estatais:** uma análise à luz do direito internacional. Disponível em: <https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1318119560404_governanca_global_atores_naoestatais.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

RAHMATY, Masooma; ROESCH, Jimena Leiva. **Youth Participation in Global Governance for Sustaining Peace and Climate Action**. 2021. Disponível em: <https://policycommons.net/artifacts/9770479/youth-participation--in-global-governance-for-sustaining-peace-and-climate-action/10659774/>. Acesso em: 18 set. 2024.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB, 2000.

SERRA, Narcís; STIGLITZ, Joseph E. (Ed.). **The Washington consensus reconsidered:** Towards a new global governance. OUP Oxford, 2008.

UNITED NATIONS. **Cumbre del futuro, cinco cosas que hay que saber**. Disponível em: <https://news.un.org/es/story/2024/09/1532486>. Acesso em: 8 set. 2024.

UNITED NATIONS. **Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations. General Assembly**. Resolution n. 75/1. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/248/80/pdf/n2024880.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

UNITED NATIONS. **Scope of the Summit of the future**. Res. 77/L.109 AG. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/252/95/pdf/n2325295pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change. In: WEISS, Edith Brown. **Environmental change and international law:** new challenges and dimensions. United Nations, University Press, 1992.

WORLD BANK GROUP. **A melhoria da governança é elemento fundamental para garantir o crescimento equitativo nos países em desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-relese/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-the-developing-countries>. Acesso em: 30 ago. 2024.

ARTIGO 2

GOVERNANÇA GLOBAL PARA ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA

Leonardo Bernardes Guimarães[1]
Robinson Nicácio de Miranda[2]

Introdução

O Pacto para o Futuro formaliza o compromisso entre Chefes de Estado e de Governo para tomar medidas para salvaguardar as presentes e futuras gerações (ONU, 2024). Dentro do rascunho zero do documento, verificamos uma declaração moldada à: cooperação internacional, "forte e sustentável" por meio de um sistema multilateral; mudanças profundas na Governança Global e orientada aos objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 (ONU, 2024).

Importante destacar que dentre suas diretivas estão o respeito aos direitos humanos e a reafirmação dos objetivos primordiais da Organização das Nações Unidas de garantia da paz e segurança internacionais. Contudo, ao que se indica no rascunho, o documento enfatiza e cria a expectativa de que as vontades direcionadas desses atores estão voltadas à necessidade de enfrentamento das múltiplas crises, dentre as quais, das mudanças climáticas.

Observa-se essa que a preocupação é ampla, mas que existe uma primazia às "perdas e danos[3]" e que demonstram a expectativa para uma crise de escala planetária, bem como uma visão pessimista do que pode ser feito com o tempo que temos. De fato, o que se é possível extrair do *Sixth Assessment Report – AR6*, documento emitido pelo IPCC (2023) é de que a situação não é boa e não estamos conseguindo atingir nem a descarbonização pretendida e nem medidas de adaptação climática na proporção necessária para garantirmos metas próximas aos 2º C[4].

Contudo, se o interpretarmos de forma otimista, o rascunho zero nos apresenta

[1] Advogado e Professor. Doutorando em Direito Ambiental e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Pesquisador no Grupo de Pesquisa de Governança Global e Regimes Internacionais. E-mail: l.guimarães@unisantos.br
[2] Advogado e Professor de Direito Público na Universidade Municipal de São Caetano do Sul-USCS. Doutorando em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos-UNISANTOS. Pesquisador no Grupo de Pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais. E-mail: robinson.miranda@unisantos.br
[3] *Loss and damage* no original.
[4] Tendo em vista que os 1.5º originais da CQNUC não podem ser mais alcançados.

uma oportunidade de direcionamento das expectativas e ações para a adaptação climática. A forma como essa premissa de "ainda haver tempo de resposta" passa por uma análise multidisciplinar no qual a abordagem "de baixo para cima" do Regime Internacional das Mudanças Climáticas se vale do fortalecimento do multilateralismo e legitimação de atores não clássicos de Direito Internacional.

Dentro dessa concepção, ao integrarmos o texto do pacto que reafirma a Agenda 2030, verificamos que em seu ODS 13 e na meta 13.1 há primazia da necessidade de adaptação e criação de resiliência, bem como somos direcionados à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Clima que ainda determina o enfoque dessa premissa em seu artigo 7.1, sendo os seguintes determinantes para, por exemplo, entendermos que há necessidade de todos os tipos de atores, inclusive entes subnacionais.

O ponto é que há necessidade de priorização de agenda e de direcionamento de recursos para se atingir a adaptação no menor espaço de tempo.

Nessa linha de raciocínio, pesquisadores do Banco Mundial (EL-MAGHRABI, Mariam Hoda et al, 2018) formularam metodologia que pode ajudar políticos a priorizar as metas dos ODS nos respectivos planos de desenvolvimento de seus países. Essa visão de priorização de plano de desenvolvimento reflete no "design das políticas", inclusive pelo fato de que "muitas metas relacionadas com o ambiente – incluindo algumas das mais importantes – foram colocadas sob objetivos não ambientais" (Elder; Olsen, 2019) e importa na absorção dessa sistemática para os planos nacionais (Meilland; Lecocq, 2024).

Contudo, tendo em vista que a adaptação às mudanças climáticas como um problema global com soluções locais (Black, 2009), necessariamente devemos entender a participação de outros atores na formulação e ação efetiva na solução desses problemas com a respectiva capilarização desses objetivos. O que é internacional deve-se tornar local a partir dos inúmeros contextos existentes.

Nesse ponto a Governança Global como meio e processo para atingir as soluções pretendidas se afigura como um caminho a ser percorrido, inclusive nomeadamente para estabelecermos o "pacto para o futuro" com a participação de entes subnacionais, sociedade civil, iniciativa privada, cada qual dentro do seu escopo, mas refletindo e capilarizando as ações necessárias para atingirmos as metas pretendidas.

Neste sentido, se abordará, de forma sintética e objetiva e de maneira sistêmica e holística, em um primeiro momento a reafirmação da Agenda 2030 a partir da construção de uma linha de priorização dos ODS para a questão adaptativa climática, passando-se a analisar a proposta da Organização das Nações Unidas que constituiria um "avanço para as pessoas e o planeta", abordando-se a bifurcação entre o "multinível" e o "policentrismo" dessa governança, buscando-se ao final apresentar a questão da integração via governança global da política adaptativa em dois espectros: em políticas já existentes e por meio da criação de uma política dedicada a tanto, apresentando-se considerações e sugestões ao final.

1. O PACTO PARA O FUTURO: PRIORIZANDO OBJETIVOS E METAS PARA ADAPTAÇÃO

1.1 ODS 13 e 11 no centro da questão

"Uma aplicação da teoria e complexidade de redes - Medidas para definir prioridades nacionais" é o subtítulo do estudo realizado por El-Maghrabi, Mariam Hoda et al (2018) no qual se estabelece "uma metodologia que pode ajudar os formuladores de políticas a priorizar metas relacionados com os seus planos de desenvolvimento dos ODS" (idem, p 2). Segundo os autores, essa metodologia "utiliza extensivamente uma abordagem global base de dados sobre o progresso dos ODS, construída principalmente com dados das Nações Unidas e do Banco Mundial" (idem).

A ideia é a maximização dos resultados a partir da aplicação de teorias econômicas que entendem haver uma rede complexa entre os ODS, mas que, ainda, em razão da ocorrência de uma interdependência natural da agenda, os resultados obtidos passam por priorizar determinados ODS em determinas situações para se maximizar os resultados objetivos em determinados cenários.

Cada país, cada região e o planeta como um todo possuem um contexto a ser estudado. O resultado demanda soluções específicas dentro desses contextos e que, como se observa pela arquitetura *bottom-up*[5] do Acordo de Paris, há um fórum multilateral que agrega atores na solução do problema e reafirma a participação local, demonstrando a lógica acima apresentada pelo estudo, sendo necessária essa abordagem local para solução de um problema global (Bushnell; Peterman; Wolfram; 2008).

O ponto é que, ainda, dentro da lógica apresentada, para trabalharmos adaptação e sua governança por uma perspectiva do global ao local, temos como possível solução determinarmos que a meta a ser atingida é o ODS 13 e o ODS 11. Iniciaremos pela análise do ODS 13[6]:

> Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (*)
>
> 13.1 Reforçar a **resiliência** e a **capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países**[7]

[5] De "baixo" para "cima", consistente na execução local das ações voltadas a consecução dos objetivos do Regime Internacional das Mudanças Climáticas. A partir dessa leitura extrai-se, por exemplo, a participação local e regional dentro da governança e na execução das políticas próprias adaptativas e mitigatórias em seus respectivos escopos de atuação.

[6] Grifos pelos autores.

[7] Grifos pelos autores.

> 13.2 **Integrar medidas da mudança do clima nas políticas**, estratégias e planejamentos nacionais
>
> 13.3 Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a **capacidade humana e institucional** sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima
>
> 13.a Implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] para a meta de mobilizar conjuntamente US$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, no contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação; e operacionalizar plenamente o Fundo Verde para o Clima por meio de sua capitalização o mais cedo possível
>
> 13.b Promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas

Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países, integrando medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima nos parece determinar, dentro da metodologia apresentada, os pontos lançados de interconexão complexa.

A análise do ODS 11[8]:

> Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos **inclusivos**, **seguros**, **resilientes** e **sustentáveis**
>
> 11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à **habitação segura**, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas
>
> 11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

[8] Grifo pelo autor.

> 11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de **assentamentos humanos participativos**, **integrados e sustentáveis**, em todos os países
>
> 11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo
>
> 11.5 Até 2030, **reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global**, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade
>
> 11.6 Até 2030, **reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades**, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros
>
> 11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência
>
> 11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento
>
> 11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis
>
> 11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais

Assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, participativos e integrados para reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global,

além de estarem integrados ao ODS 11, como mesmo prevê a metodologia citada, também priorizam e especificam quais objetivos podem estar na solução do problema.

Ponto é que, mesmo priorizando, há dentro do próprio método apresentado a necessidade de se entender o ODS como uma rede complexa e que, para além dos contextos multiníveis que podem apresentar, há a necessidade de entender outros objetivos ainda que como ferramentas para agregar positivamente no centro do problema.

1.2 ODS 7, 8, 9 e 12 como mitigadores adaptativos

Energia limpa e acessível – ODS 7 - trabalho decente e crescimento econômico – ODS 8 -, indústria, inovação e infraestrutura – ODS 9 – e consumo e produção responsáveis são, dentro das ferramentas, os objetivos a serem perseguidos para mitigação do próprio impacto dos meios de produção e do consumo para a piora das mudanças climáticas, mas não só. Na lógica de rede integrada, os objetivos são a própria manutenção da prosperidade, que é uma da diretriz principal da Agenda 2030 (ONU, 2015).

Fato é que o sistema econômico procura se autoproteger. É bem clara a preocupação com as perdas e danos. O Relatório sobre Clima e Desenvolvimento para o Brasil apresentado pelo Banco Mundial em 2023 informa que eventos climáticos extremos podem colocar de 800 mil a 3 milhões de brasileiros na pobreza (World Bank Group, 2023) e termos 2,6 bilhões de dólares em prejuízos financeiros.

Dentro do relatório vemos três sugestões de políticas (Idem, p 37/56), que passam por reduzir o desmatamento ilegal e aumentar a produtividade agrícola[9]; por sistemas de transporte de baixo mais resilientes e de baixo carbono; e sobre polos econômicos e populacionais que são essenciais para as ações climáticas. Segundo a Coalizão para uma Economia Verde temos que "o custo global dos danos causados pelas alterações climáticas é estimado entre 1,7 biliões e 3,1 biliões de dólares por ano até 2050" (Green Economy Coalition; 2024).

Esses dados demonstram o impacto das mudanças climáticas e a necessidade de ação. O problema em si são as emissões de gases do efeito estufa. Ainda que haja redução, parte do dano foi feito e aparenta não ter conserto.

Para emprego decente exemplifica-se, dentre outros trabalhos o de Peter Poschen (2017), intitulado: "*Decent Work, Green Jobs and the Sustainable Economy*" no qual são apresentadas possíveis soluções para as mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável.

[9] Outro ponto importante na questão adaptativa, tem em vista que a segurança alimentar é necessária para a manutenção da própria vida do homem, sendo uma necessidade básica para sua sobrevivência.

Para a transição energética acelerar, temos como exemplo dentre outros o "mapa da estrada" proposto por Maria Mercedes Vanegas (Cantarero, 2020). Temos de forma mais abrangente sobre indústria, inovação e infraestrutura há a obra de Walter Leal Filho, Anabela Marisa Azul, Luciana Brandli, Amanda Lange Salvia e Tony Wall (2021) intitulada *Market Development*. Para consumo sustentável e produção sustentável temos *The framing of sustainable consumption and production in SDG 12* de Des Gasper; Amod Shah e Sunil Tankha (2019).

Segundo as fontes estudadas, a transição energética é necessária e os ODS apresentados possuem relação com os setores produtivos, não só da perspectiva climática em si, mas em razão dos danos que sofreram. A dependência do ser humano aos serviços e produtos depende de adaptação geral, seja pelo fato de que essa transição para uma economia verde passa necessariamente pela mitigação de impactos, seja pelo fato de que a adaptação entrega aumento de resiliência e permite atingir, ainda que de forma parcial e pela lógica já lançada anteriormente, inúmeros outros Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

1.3 ODS 3, 6, 14 e 15 como instrumentos e resultados de uma adaptação efetiva

Bem-estar e saúde, água limpa e saneamento e vida sobre a terra apresentam-se como os resultados da adaptação e do processo de mitigação lançados até então. Ainda dentro da lógica descrita no início do capítulo de integração entre os itens da agenda 2030, busca-se, por exemplo, "reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo", bem como "proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos, sem nos esquecer de "minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis" e "promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente" (ONU, 2015).

Os ODS comentados estão diretamente relacionados com a questão mitigatória e recuperatória da saúde do planeta, sendo, inclusive, instrumentos para captura de carbono na atmosfera, restauração de ecossistemas marinhos e combate à acidificação, que é um problema decorrente da mudança do clima, sendo, ao mesmo tempo, o resultado pretendido e um dos instrumentos possíveis para se atingir o macro objetivo de impedir a piora das mudanças climáticas.

Nesse ponto, podemos citar como exemplo o relevante estudo de Prajal Pradhan et al (2017), intitulado "*A systematic study of sustainable development goal (SDG) interactions*" que analisa sinergias e *trade-offs* e pode se apresentar como ferramenta

para entendermos a complexa relação de interações existentes, bem como a partir de dados concretos aliarmos, por exemplo, adaptação à recuperação de áreas degradadas ou ainda, como essas interações podem beneficiar sistemas de saúde ou ainda permitir a criação de resiliência e entrega de sistemas de tratamento de água e disposição de resíduos sólidos.

O ponto é que o estudo parece reafirmar o analisado preteritamente e determinar que haja priorização de ODS de acordo com o contexto – local, regional, global – estudados.

1.4 ODS 16 e 17 e o caminho por meio da Governança Global

Ponto chave do presente estudo, os ODS 16 e 17 tratarão de Paz, Justiça e Instituições Eficazes e Parcerias e meios de implementação. Em específico temos como objetivo "ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global", a promoção do "desenvolvimento, a transferência, a disseminação e a difusão de tecnologias ambientalmente corretas para os países em desenvolvimento, em condições favoráveis, inclusive em condições concessionais e preferenciais, conforme mutuamente acordado" (ONU, 2015) e especificamente para o presente estudo:

> "Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento" (ONU, 2015)

Neste ponto temos que entender a governança como meio e processo (Gonçalves, 2011) para implementação, seja das soluções e ferramentas acima propostas, seja dos próprios meios e processos institucionais de cooperação e reforço do multilateralismo existente nas convenções específicas. Citamos a Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas, que reforça e é reforçada pelos objetivos e metas da Agenda 2030 como se observa ao longo da presente análise.

Merecem ser citados: Global Adaptation Network (ONU, 2024) que tem como objetivo construir resiliência para combater às mudanças climáticas, C40 – Cities (C40, 2024) que é uma rede global de prefeitos das principais cidades do mundo que estão unidos em ações para enfrentar a crise climática (C40, 2024) e a iniciativa Regions Adapt que é uma plataforma da Regions 4 que é uma plataforma global de mais de 75 estados e regiões líderes na adaptação climática (RegionsAdapt, 2024). Todas já se apresentam como decorrência dos objetivos lançados no presente tópico.

O interessante é que as parcerias e a estruturação dessa Governança Global para adaptação climática capilariza o anseio geral pelo enfrentamento, mas também

capilariza e capacita atores nessa missão. Contudo, estudos como o de Filipe R. Campante, Quoc-Anh Do e Bernardo Guimarães (2019) apresentam problemas relativos a países não democráticos e a não governança existente. Outro ponto que é necessário observar pode ser obtido pela leitura do estudo de George Martine e José Eustáquio Diniz Alves intitulado "*Disarray in global governance and climate change chaos*" (2019) no qual os autores apresentam, por meio do caso chinês, os obstáculos para o multilateralismo; a fé cega na tecnologia, o negacionismo e a difusão da cultura de consumo que "dificultam os esforços multilaterais contra as ameaças ambientais", inferindo que as "instituições e políticas só se ajustaram depois que a intensificação dos desastres climáticos forçar uma mudança radical de mentalidade".

Dessa forma, deve-se partir à análise dos esforços para a reestruturação da governança ou ainda seu reforço, primeiramente, pela análise do documento intitulado "*A Breakthrough for People and Planet: effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future*" emanado do Conselho Consultivo de Alto Nível sobre Multilateralismo Eficaz (HLAB) no qual três de seus pontos: 1) Reconstruindo a confiança no Multilateralismo; 2) O planeta e as pessoas e; 3) Ações antecipatórias aparentam apresentar caminhos para a consecução desses dois objetivos do desenvolvimento sustentável.

2. UM AVANÇO PARA AS PESSOAS E O PLANETA: GOVERNANÇA GLOBAL EFICAZ E INCLUSIVA PARA HOJE E O FUTURO[10]

2.1 Reconstruindo a confiança no Multilateralismo

A ordem internacional pós Segunda Guerra Mundial apresenta desafios e se encontra contestada, basicamente por duas dinâmicas (Brunnée, 2018), uma pelo protagonismo internacional de Estados fora do eixo ocidental, como China e Rússia, e por uma reação antiglobalista, sendo que:

> "Esta reação é motivada em parte por preocupações económicas, incluindo a distribuição desigual dos frutos da globalização, preocupações válidas que impulsionaram a sorte política de líderes autodenominados "populistas" (Brunnée, 2018).

Dentro dessa lógica de ordem e reação a essa ordem, acordos multilaterais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e seu mecanismo de Governança - Conferência das partes[11] - também se encontram

[10] Tradução pelo autor.
[11] COP na sigla em inglês

contestados ou truncados. Ponto é que dentro do sistema ONU há uma reação a reação, sendo o primeiro avanço proposto pelo documento estudado exatamente a reconstrução da confiança no multilateralismo (HLAB, 2023).

O documento conta com seis pontos chaves, sendo interligados pela própria lógica do sistema internacional, da própria globalização e baseando-se na necessidade de atacarmos problemas globais com efetividade. O primeiro ponto que dá nome ao presente subtópico determina em sua primeira recomendação: "Representar nós, os povos no sistema multilateral". Nesse ponto o documento é claro e passa à segunda recomendação: inclusão significativa de cidades e regiões no sistema multilateral.

A terceira recomendação é a de incluir e obrigar o setor privado e a quarta de inovar para uma tomada de decisão mais eficaz sob a premissa de que "o multilateralismo inclusivo e eficaz exige uma transformação fundamental no sentido de uma tomada de decisões mais distribuída, em rede e responsável para o nosso bem-estar coletivo" (Idem).

Dessa forma, a reconstrução do multilateralismo e por consequência da governança que o segue, passa pela melhora da legitimidade e eficácia do processo decisório através da inclusão e responsabilidade, seguindo-se os seguintes princípios: centralizado nas pessoas; representativo; transparente; distributivo; em rede; com recursos; foco; flexível; com responsabilidade e orientado ao futuro (HLAB, 2023, p. 15).

A ideia da governança a partir dessa reconstrução tem como exemplo dado a inclusão de *think thanks*[12] em três "fóruns", a saber: o meio digital; espaços comuns nas nações unidas a grupos acreditados pelo ECOSOC e por meio de diálogos interativos com a sociedade civil nas próprias sessões das Nações Unidas (Idem, p.16).

2.2 O planeta e as pessoas

Como dito inicialmente no subtópico anterior, a ideia da reconstrução do multilateralismo e do avanço da Governança Global é interconectada com objetivos, e um deles é o combate à tríplice crise planetária, sendo um desses pontos as Mudanças Climáticas. O documento em seu segundo avanço pretende "recuperar o equilíbrio com a natureza e fornecer energia limpa para todos" (Idem), entendendo que: "Para florescer como espécie, devemos recuperar o equilíbrio com a natureza e uns com os outros, tratando os ecossistemas como um bem fundamental para garantir o nosso bem-estar coletivo" (Idem).

Propõe em recomendações que se conclua um pacto pelas pessoas e o planeta,

[12] Instituições que geram pesquisas e análises para influenciar a tomada de decisões públicas e privadas e que desempenham um papel de advocacy para políticas públicas, participando assim dos órgãos de governança como o anteriormente referenciado.

com distribuição equitativa de energia limpa; com a precificação e regulação do carbono para acelerar uma transição justa e verde e por meio da elevação do meio ambiente dentro do sistema multilateral (HLAB, 2023). Mais especificamente dentro dessas recomendações temos a conexão com o pacto para o futuro e a reafirmação da Agenda 2030 trabalhada anteriormente.

Contudo, dentro da premissa da construção de uma Governança Global para Adaptação Climática, o ponto chave do presente subtópico é: promover os direitos ambientais dentro do sistema multilateral (Idem, p. 28).

2.3 Ações antecipatórias

A promoção desses direitos dentro de uma perspectiva de um multilateralismo orientado ao futuro apresenta a necessidade de tomada de ações antecipatórias por meio "do reforço da governança para enfrentamento de riscos transnacionais atuais e emergentes" (HLAB, 2023), sendo necessário "posicionar o sistema multilateral para responder de forma mais ágil e eficaz às ameaças emergentes e agir de forma rápida e decisiva em situações de incerteza" (Idem). Vale destacar o seguinte trecho que dá o tom do ponto ora estudado:

> "Acreditamos que isto deve mudar – devemos posicionar o sistema multilateral de forma mais ágil a responder eficazmente às ameaças emergentes e agir de forma rápida e decisiva em situações de incerteza. Acreditamos que o futuro da governação global não está em órgãos pesados e burocráticos com intermináveis horizontes temporais e mandatos volumosos. Pelo contrário, é um tecido conjuntivo, ligando o conhecimento do coletivo dos riscos para as capacidades mais bem posicionadas os enfrentar. Não sobrecarregar as gerações futuras com instituições inflexíveis, mas posicionam recursos que possam se adaptar às suas necessidades. Amanhã o multilateralismo pode evoluir juntamente com cenários de risco em rápida mudança, ascendendo a mercados emergentes e desafios com um senso comum de propósito" (Idem, p. 55).

A análise do documento apresenta uma correlação direta entre três tópicos em sua primeira recomendação: Mudanças climáticas, paz e segurança; continuando na mesma premissa com sua segunda recomendação: Governança de riscos biológicos e de saúde; e na terceira: Gestão segura e eficaz de tecnologias emergentes, finalizando na quarta recomendação com: Combate ao crime organizado transnacional.

Os inúmeros pontos tratados demonstram que as mudanças climáticas, para além de ameaça ambiental, são ameaças aos diversos aspectos da vida como vivemos. Os pontos tratados no presente tópico reforçam os anteriores para a necessidade em específico do reforço do multilateralismo e das ferramentas de governança global,

em específico e dentro do escopo do presente capítulo para Adaptação Climática.

Dessa forma, infere-se que é necessário o aprofundamento da Governança Global sobre o tema, pois a mudança em escala planetária dos mais variados aspectos da vida humana em razão de um problema criado por nós apresenta a perigosa interconexão e a clara preocupação com as próprias estruturas da sociedade e da ordem internacional que são corolários da paz e segurança internacionais.

Contudo, o estudo sobre a questão apresenta inúmeros direcionamentos, bases, especificidades, conceitos e arcabouços para aplicação prática de acordo com os contextos retratados no tópico anterior.

3. GOVERNANÇA MULTINÍVEL OU POLICÊNTRICA: INTEGRANDO SOLUÇÕES POR MEIO DA GOVERNANÇA ADAPTATIVA GLOBAL E OS PERIGOS DE INTEGRAR EM POLÍTICAS JÁ EXISTENTES

A questão da adaptação climática e sua governança a nível global deve também ter sua análise voltada à consecução local de suas práticas. Como visto, soluções locais e regionais são necessárias e seriam a base fundamental do enfrentamento da questão climática como um todo, incluindo-se, portanto, a questão adaptativa.

Estudos sobre o conceito e aplicação da governança multinível apresentam bastante relevância no contexto europeu. Basicamente apresenta três características que são necessárias à consolidação por meio de ações locais dos anseios e enfrentamentos globais, sendo elas: ser um elo 1) entre o centro e a periferia; 2) entre o Estado e a sociedade e; 3) entre o doméstico e o internacional (Piattoni, 2009). Cada dimensão ou eixo envolve, por sua vez, mudanças que ocorrem em três níveis analíticos: mobilização política, formulação de políticas e reestruturação política (idem).

Dentro da ideia geral, a governança como meio e processo se apresentaria dentro de um arcabouço[13] que apresenta desafios e limitações, sendo elas: 1) identificar os limites de participação das partes interessadas; ou seja, vários graus de participação que podem ser aplicados; 2) agregar interesses diversos; e 3) verificar o custo potencialmente mais elevado e tempo necessário para adotar a construção de consenso e abordagens participativas na tomada de decisões (Munaretto; Siciliano; Turvani, 2014). A tabela abaixo[14] (Idem, p.74) apresenta as principais características, positivas e negativas da aplicação do conceito:

[13] Framework em inglês.
[14] Adaptada e traduzida pelos autores.

Tabela 1: Características da Governança x Pontos positivos e negativos

Participação	De cientistas, utilizadores de recursos, público interessado, decisores políticos. Para trazer diversidade de perspectivas, preferências, interesses e valores
Deliberação Coletiva	Em busca coletiva por soluções para problemas sociais
Variedade	Conhecimento científico: equipe de pesquisa inter/multidisciplinar e conhecimento local e tradicional
Transparência	Desenvolvimento de múltiplos quadros de problemas e desenvolvimento e avaliação de múltiplas soluções
Multidimensionalidade	Evita suposições reducionistas, pois todos os critérios são apresentados na sua forma original e permite a construção de um diálogo entre diversos stakeholders
Adaptatividade, Flexibilidade e dinâmica	Permite ciclos contínuos de *feedback* entre as diversas etapas e consultas entre os atores envolvidos e permite um teste contínuo das suposições feitas, bem como reavaliar opções à luz de novas informações
Aprendizado	Procedimento para avaliação cíclica e adaptativa permite aprendizagem contínua e processo de tomada de decisão baseado na racionalidade processual.
Pontos positivos	Pode considerar custos e benefícios monetizados e não monetizados em conjunto e permite considerar uma ampla gama de critérios, bem como fornece uma solução de compromisso e uma mediação de interesses e valores conflitantes, fornecendo a escolha ideal em relação a apenas um grupo ou indivíduo.
Pontos negativos	Exige recursos, dados e tempo de mediação de interesses que pode ou não pode levar a aproximações. Dificuldade em identificar os limites da extensão social.

Desse lado, verifica-se que a multiplicidade de atores dentro de um contexto determina de um lado os pontos negativos, apresentando-se a necessidade de investigação de outras formas de governança como alternativa ou acréscimo às necessidades da Governança Global para Adaptação Climática.

Nesse ponto, o conceito policêntrico[15] de governança que é estudado a partir de sistemas econômicos complexos, apresenta-se como uma forma de entender que há inúmeros centros de decisão (Ostrom, 2010, p 643). Dentro das perspectivas de bens ambientais e bens públicos globais, como o caso do meio ambiente, paz, segurança e setores específicos que usam recursos comuns, a aplicação do conceito de governança policêntrica se encontra de forma realista dentro das questões multilaterais, pois segundo Michael D. McGinnis (2016):

> Um sistema policêntrico de governança consiste em (1) múltiplos centros de autoridade para tomar decisões com jurisdições sobrepostas (2) que interagem através de um processo de ajuste mútuo durante o qual frequentemente estabelecem novas colaborações formais ou compromissos informais, e (3) suas interações gerar um padrão regularizado de ordem social abrangente que captura eficiências de escala em todos os níveis de agregação, incluindo o fornecimento de uma base segura para a auto governação democrática.

Há, portanto, entre Governança Multinível e Policêntrica, ao menos de forma analítica, demonstração de ordem a partir de uma estruturação versus organicidade dos centros de governança a partir da própria complexidade e do contexto no qual se aborda. Quando estudamos o primeiro conceito, verificamos estudos que tentam determinar arcabouços para estruturação e racionalização desses inúmeros centros de decisão. Fato é que, sendo difusos e participativos, ambos os conceitos se apresentam cada qual como uma possibilidade de abordagem do problema e de estruturação da solução.

Independentemente do modelo adotado ou da abordagem para construção de arcabouços multinível para situações regionais e locais, o ponto da governança em adaptação climática é o *mainstreaming* que em português pode ser entendido como a integração da política adaptativa entre outras políticas ou a partir da construção de uma política central capilarizada em setores.

A técnica do *mainstreaming* tem correspondência com o conceito de governança multinível e permite a integração em políticas de desenvolvimento. Dentro da técnica, são as questões adaptativas e a concretização da Agenda 2030, e são inúmeros os *frameworks* desenvolvidos. Ao exemplo, *frameworks* para integração da adaptação em planos nacionais, temos o arcabouço desenvolvido pela OCDE (2009). Como exemplo, também trazemos o trabalho de Brenda B. Lin et al. (2021) no qual se aborda a integração da adaptação em cidades.

[15] Citamos como exemplo a diversidade de iniciativas do tópico 1.4.

As premissas da integração incluem os níveis nacionais, setoriais e subnacionais (Lebel et al, 2012). No primeiro, temos uma visão e estratégias de longo termo ligadas a políticas nacionais e planos de desenvolvimento com alocação de recursos nacionais e implementação em níveis setoriais e regionais passando por revisões periódicas quanto a objetivos e metas (Idem, p.11).

Em nível setorial, há de se levar em consideração a necessidade de redução dos riscos de desastres, sendo as soluções baseadas em ecossistemas parte do todo. Outro ponto que os autores tratam é da necessidade específica de gestão dos recursos hídricos. Em nível subnacional há necessidade do planejamento urbano, sendo este baseado em planos locais (Idem, p. 16).

As limitações da técnica podem, primeiramente serem trazidas pelas: 1) Questões individuais, detalhes e contextos institucionais afetarem significativamente a sua implementação; 2) As experiências[16] com a integração da adaptação nem sempre corresponderam às expectativas geradas por estruturas e estratégias genéricas; 3) integrar a adaptação às alterações climáticas no desenvolvimento não elimina a necessidade de escrutínio público da distribuição de benefícios, encargos e riscos[17]; 4) a integração não é a única resposta possível quando a questão da adaptação às alterações climáticas são levantadas e; 5) A integração também pode ser menos importante quando há uma grande certeza de que os riscos considerados são relativamente independentes de outros fatores no desenvolvimento e pode ser abordado com ações específicas e direcionadas com poucos efeitos colaterais (Lebel et al, 2012, p. 20).

Limites são recorrentes quando tratamos de economia e meio ambiente, o que vale sinalizar por fim é que há perigos da técnica da integração sendo que "a adaptação às alterações climáticas é um problema inerentemente político e sua integração nas estruturas existentes de ajuda ao desenvolvimento despolitiza a questão" (Scoville-Simonds; Jamali; Hufty, 2020). Inclusive, as técnicas de *mainstreaming* importam na prática e apresentam-se empiricamente testadas (Braunschweiger; Pütz, 2021). Segundo os atores, e reforçando o caráter multinível, há necessidade de integração em todos os níveis de políticas.

Ainda de acordo com os autores, há três dimensões envolvendo o tema, contudo, o que se infere é que a preocupação com a integração seja sobre os "efeitos distributivos de tais iniciativas para evitar resultados injustos e insustentáveis" (Idem). A sugestão dos pesquisadores em correspondência com o trabalhado ao longo do texto passa por um ponto de partida, sendo esse "ser um compromisso de envolvimento com as comunidades locais em pesquisas de adaptação e iniciativas de pesquisa-ação que se alinham com perspectivas, conhecimentos e visões de mundo locais".

[16] O estudo faz referência a casos na Ásia.
[17] Vislumbra-se nesse ponto a possibilidade da governança encontrar a técnica da integração.

Considerações finais

A questão da adaptação às mudanças climáticas passa por uma abordagem holística e sistêmica. Há um paradoxo e uma busca em resolvê-lo: as mudanças climáticas são uma questão global com soluções locais.

Esse paradoxo é fruto da própria complexidade das relações econômicas, sociais, políticas e de sobreposição de normas e instituições. Para tanto, há diretrizes globais – Agenda 2030 - com objetivos e metas determinadas. Contudo, verifica-se que parte do problema se encontra na própria crise da ordem internacional e da construção do multilateralismo. Dentro dessa premissa, há uma reação a esse fenômeno, o qual necessariamente passa por sua reestruturação com ampliação da legitimação de atores, bem como por sua responsabilização.

Os documentos internacionais estudados demonstram a necessidade de um pacto, o qual está em seu rascunho zero (ONU, 2024). Seus princípios e compromissos apontam para a recondução da ordem sob uma nova estrutura de governança global. Essa estrutura ampliada é, dentro da técnica, entendida como meio e processo que pode ser utilizado para a questão da adaptação climática, contudo, há limitações nas próprias técnicas de governança.

Multinível parece ser a forma escolhida de estruturação, contudo, o policentrismo parece ser a realidade e aparentemente, vários dos problemas noticiados ao longo do texto surgem exatamente desse caráter difuso dos centros decisórios. Para chegarmos a essa conclusão, estudo específico sobre essa temática é necessário.

A governança não é um fim em si mesmo e há, dentro da perspectiva multinível, estudos que apontam para a integração de políticas adaptativas em planos de desenvolvimento. Ainda assim, há pontos positivos e negativos, bem como perigos que são demonstrados por acadêmicos. O presente capítulo não esgota o tema, mas o aborda de forma a tentar refletir a Governança Global para adaptação climática nos exatos termos propostos pelo conceito (Gonçalves, 2011) explorado de que é meio e processo.

Como meio e processo, o que se busca é sua eficiência para que efetivamente problemas adaptativos climáticos venham a ser enfrentados e solucionados. Conclui-se, contudo, que: há necessidade de contexto e esse é dado pelo nível local, sugerindo-se que arcabouços, ainda que dentro da técnica de integração multinível, sejam voltados a soluções locais. Para além do citado no presente trabalho, há na academia estudos de localidades específicas, o que deve ser replicado nos inúmeros contextos.

Por fim, podemos entender que a questão da Governança Global voltada para adaptação climática do ponto de vista da organização em estruturas apresenta características multinível e do ponto de vista da execução características policêntricas, pois os centros de decisão e os arranjos não necessariamente seguem a forma planejada ou atingem os resultados pré-determinados pelos arcabouços traçados.

Referências

BLACK, Elizabeth C.. Climate change adaptation: Local solutions for a global problem. **Geo. Int'l Envtl. L. Rev**., v. 22, p. 359, 2009.

BRAUNSCHWEIGER, Dominik; PÜTZ, Marco. Climate adaptation in practice: How mainstreaming strategies matter for policy integration. **Environmental Policy and Governance**, v. 31, n. 4, p. 361-373, 2021.

BRUNNÉE, J. (2018). Multilateralism in Crisis**. Proceedings of the ASIL Annual Meeting**, 112, 335–339. Doi:10.1017/amp.2019.35

BUSHNELL, James; PETERMAN, Carla; WOLFRAM, Catherine. Local solutions to global problems: Climate change policies and regulatory jurisdiction. **Review of Environmental Economics and Policy**, 2008.

C40. **C40 is a global network of mayors of the world's leading cities that are united in action to confront the climate crisis**. Disponível em: <https://www.c40.org/>. Acesso em: 11 set. 2024.

CAMPANTE, Filipe R.; DO, Quoc-Anh; GUIMARAES, Bernardo. Capital cities, conflict, and misgovernance. **American Economic Journal**: Applied Economics, v. 11, n. 3, p. 298-337, 2019.

CANTARERO, Maria Mercedes Vanegas. Of renewable energy, energy democracy, and sustainable development: A roadmap to accelerate the energy transition in developing countries. **Energy Research & Social Science**, v. 70, p. 101716, 2020.

ELDER, Mark; OLSEN, Simon Høiberg. The Design of Environmental Priorities in the SDG s. **Global Policy**, v. 10, p. 70-82, 2019.

EL-MAGHRABI, Mariam Hoda et al. Sustainable development goals diagnostics: an application of network theory and complexity measures to set country priorities. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 8481, 2018.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano 47**-Journal of Global Studies, v. 12, n. 125, p. 40-45, 2011.

GREEN ECONOMY COALITION. **We cannot afford to not to transition: Despite the rhetoric of politicians in many elections, addressing climate change is not an unaffordable burden for hardworking families**. Disponível em: <https://www.greeneconomycoalition.org/news-and-resources/we-cannot-afford-to-not-to-transition#:~:text=The%20global%20cost%20of%20climate,without%20addressing%20the%20root%20causes>. Acesso em: 10 set. 2024.

HIGH-LEVEL ADVISORY BOARD ON EFFECTIVE MULTILATERALISM (HLAB), **A Breakthrough for People and Planet:** Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future. New York: United Nations University, 2023. Disponível em:<https://unu.edu/sites/default/files/2023-05/highleveladvisoryboard_breakthrough_fullreport.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Leal Filho, W., Azul, A.M., Brandli, L., Lange Salvia, A., Wall, T. (eds) Industry, Innovation and Infrastructure. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals. Springer, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95873-6_300118>.

LEBEL, Louis et al. **Mainstreaming climate change adaptation into development planning**. Bangkok: Adaptation Knowledge Platform and Stockholm Environment Institute, v. 8, p. 32 pp, 2012.

LIN, Brenda B. et al. Integrating solutions to adapt cities for climate change. **The Lancet Planetary Health**, v. 5, n. 7, p. e479-e486, 2021.

MARTINE, George; ALVES, José Eustáquio Diniz. Disarray in global governance and climate change chaos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 36, p. e0075, 2019.

McGINNIS, Michael D.. **Polycentric governance in theory and practice:** Dimensions of aspiration and practical limitations. Available at SSRN 3812455, 2016.

MEILLAND, Auriane; LECOCQ, Franck. Mapping national development priorities under the Sustainable Development Goals framework: a systematic analysis. **Sustainability Science**, v. 19, n. 1, p. 75-88, 2024.

MUNARETTO, Stefania; SICILIANO, Giuseppina; TURVANI, Margherita E. Integrating adaptive governance and participatory multicriteria methods: a framework for climate adaptation governance. **Ecology and Society**, v. 19, n. 2, 2014.

OCDE. 2009. Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: Policy Guidance. **Organisation for Economic CoOperation and Development**.

ONU (2024). **Pacto para o futuro:** rascunho zero. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-co-facilitators-zero-draft_pact-for-the--future.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

ONU. **Global Adaptation Newtork**. Disponível em: <https://www.unep.org/gan/>. Acesso em: 11 set. 2024.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvi-**

mento Sustentável. 2015 Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2024.

OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

PIATTONI, Simona. Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

POSCHEN, Peter. **Decent work, green jobs and the sustainable economy:** Solutions for climate change and sustainable development. Routledge, 2017.

PRADHAN, Prajal et al. A systematic study of sustainable development goal (SDG) interactions. **Earth's Future**, v. 5, n. 11, p. 1169-1179, 2017.

RAUKEN, Trude; MYDSKE, Per Kristen; WINSVOLD, Marte. Mainstreaming climate change adaptation at the local level. **Local Environment**, v. 20, n. 4, p. 408-423, 2015.

REGIONS ADAPT. **A pioneering initiative dedicated to empowering subnational governments worldwide to adapt to the impacts of climate change**. Disponível em: <https://regions4.org/regionsadapt/>. Acesso em: 11 set. 2024.

RUNHAAR, Hens et al. Mainstreaming climate adaptation: taking stock about "what works" from empirical research worldwide. **Regional environmental change**, v. 18, p. 1201-1210, 2018.

SCOVILLE-SIMONDS, Morgan; JAMALI, Hameed; HUFTY, Marc. The hazards of mainstreaming: Climate change adaptation politics in three dimensions. **World Development**, v. 125, p. 104683, 2020.

WORLD BANK GROUP. 2023. **Brazil Country Climate and Development Report**. CCDR Series. © World Bank Group, Washington DC. http://hdl.handle.net/10986/39782. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a713713d-0b47-4eb3-a162-be9a383c341b?_gl=1*1xdp19t*_gcl_au*Mzc2NDAwNzg4LjE3MjU5NzI3MTE>. Acesso em 10 set. 2024.

ARTIGO 3

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: O PAPEL DAS NAÇÕES UNIDAS NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL

Márcia Brandão Carneiro Leão[1]
Juliane Tomin Rusa[2]

Introdução

Este artigo pretende compreender o papel da ONU-Organização das Nações Unidas na concepção e organização de um sistema de governança global para o Desenvolvimento Sustentável, especificamente quanto ao Princípio 10 da Declaração do Rio – o "princípio da participação popular" - hoje incorporado pelo ODS16.

Para tanto, construiu-se uma linha do tempo pontuando com especial ênfase, o processo que tem lugar a partir da consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável e o estabelecimento de seus princípios, na CNUMAD-Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio92, até o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS em 2015.

A influência recíproca entre a sociedade civil organizada e as Nações Unidas está na gênese da Organização e encontra-se registrada em sua Carta de constituição, que prevê a possibilidade de atuação conjunta. Nesse sentido, buscou-se compreender o trabalho das Nações Unidas, ao longo de sua existência, organizando a participação da sociedade civil nos foros internacionais, através do ECOSOC-Conselho Econômico e Social. Foram descritos os requisitos e o processo de acesso dos atores da sociedade civil aos trabalhos da ONU, a partir da concessão do *status* consultivo a essas Organizações Não Governamentais que, atualmente, são cerca de seis mil, divididas em três categorias: Geral, Especial e Roster.

A pesquisa também revelou a importância da efetiva participação da sociedade civil nos processos de discussão e a necessidade de que os Estados se

[1] Mestre e Doutora em Direito pela USP. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais-UNISANTOS e do CEDMar/USP-Centro de Estudos em Direito do Mar Vicente Marotta Rangel. Sócia Fundadora e Conselheira Científica da APRODAB-Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil. Professora do Curso de Pós-Graduação da PUCMG.
[2] Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Graduada em Direito Internacional pelo CEDIN-Centro de Direito Internacional.

comprometessem nesse sentido. Sendo assim, destacou-se também o processo de indução estabelecido pela ONU, em especial a partir da Declaração da Rio+20 ("O futuro que queremos") no sentido de estimular a elaboração de tratados através dos quais os países garantissem a presença das ONGs nos foros internacionais de discussão, bem como o acesso à informação, participação pública e à justiça em assuntos ambientais.

1. AS ORIGENS: ONU E ECOSOC - CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL

O termo "ONG - Organização Não Governamental" foi introduzido no cenário internacional apenas com a formação da ONU - Organização das Nações Unidas, em 1945 (Willetts, 2011).

Em 1910, 132 ONGs internacionais decidiram cooperar entre si criando a "União de Associações Internacionais". Mais tarde, a Liga das Nações referia-se oficialmente à sua "ligação com organizações privadas", no entanto, muitos destes órgãos, à época, se autodenominavam institutos internacionais, sindicatos internacionais ou simplesmente organizações internacionais (Willetts, 2011).

O primeiro esboço da Carta das Nações Unidas não previa a possibilidade de sua cooperação com grupos privados, sendo assim, foi necessária uma mobilização de tais organismos na Conferência de São Francisco (Cervo, 2009, p. 4), a fim de incluir uma disposição prevendo o fortalecimento e a formalização das relações da ONU com tais organizações. Essa mesma movimentação também foi responsável por ampliar significativamente o papel da organização nas questões econômicas e sociais, o que determinou a elevação do Conselho Econômico e Social (*Economic and Social Council – ECOSOC*, em inglês) à categoria de "órgão principal". Tornou-se necessário introduzir uma nova terminologia para tratar da relação deste órgão, com outros grupos internacionais (Willetts, s/d).

Sendo assim, o Artigo 70 da Carta da ONU estabeleceu a possibilidade de participação das chamadas entidades especializadas[3] (também denominadas de agências ou organizações) em deliberações do órgão, sem direito a voto. Ao passo que, conforme o Artigo 71, as Organizações Não Governamentais poderiam ter papel consultivo e atuar como observadoras, em alguns casos (ONU, 1945).

As denominações "ONG" e "agência especializada" passaram a fazer parte do jargão técnico da ONU e foram incorporadas ao vocabulário popular, especialmente

[3] "Artigo 57.1. As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do Artigo 63.
Tais entidades assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui por diante, como **entidades especializadas**" (grifos nossos) (ONU, 1945).

a partir da década de 70 (Willetts, s/d).

Uma gama extensa de organizações pode ser definida como ONG, mas, para efeito deste trabalho, adotar-se-á a definição apresentada por Pereira e Quadros, no sentido de que são "associações ou fundações, isto é, pessoas coletivas sem fim lucrativo (o que desde já as distingue das sociedades transnacionais), criadas por iniciativa privada ou mista, cujo objetivo é o de influenciar ou corrigir a atuação dos sujeitos do Direito Internacional, especialmente os Estados soberanos e as Organizações Internacionais" (Pereira; Quadros, 1995, p. 403).

Importante ressaltar que a definição de ONG não se confunde com a de Organização Intergovernamental – OI (Soares, 2000, p. 21-64) apesar de ambos os grupos atuarem no campo das relações internacionais.

As ONGs devem ser independentes de controle direto dos Estados, bem como não podem ser constituídas como partido político ou possuir fins lucrativos, devendo ter objeto lícito. São associações voluntárias e independentes, compostas por indivíduos que atuam em conjunto, com objetivos diversos da obtenção de lucro, não voltados à prática de atividades ilegais ou a alcançar postos no governo (Carneiro Leão, 2006, p. 68-88).

A Resolução do Conselho Econômico e Social n. 1996/31[4] – que será objeto de exame aprofundado mais adiante –, em plano mais recente, define as ONGs Internacionais como "qualquer organização que não seja estabelecida por uma entidade governamental ou por um acordo intergovernamental [...], inclusive organizações que admitam membros designados por autoridades governamentais, desde que tais membros não interfiram com a livre expressão de opiniões da organização" (§12).

A atuação das ONGs em nível internacional corresponde à emergência de uma sociedade civil[5] também internacional. Atualmente, são milhares de organismos que atuam nos mais variados setores ao redor do mundo, exercendo suas atividades nas áreas: humanitária, política, científica, econômico-social, esportiva e ecológica, entre outras (Carneiro Leão, 2006, p. 68-88).

Para Alcindo Gonçalves "as organizações não-governamentais não são mais apenas grupos de pressão (embora continuem desempenhando tal papel): participam nas organizações internacionais na produção de normas e instrumentos jurídicos. Passam, portanto, a exercer parte do poder que antes era exclusivo dos Estados"

[4] "Any such organization that is not established by a governmental entity or intergovernmental agreement shall be considered a non-governmental organization for the purpose of these arrangements, including organizations that accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization" (UN/ s/d).

[5] "[...] entende-se por Sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais" A definição do termo "Sociedade Civil", conforme utilizado no texto, pode ser encontrada em "https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A-1rio%20de%20pol%C3%ADtica.pdf" (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

(Gonçalves, 2006, p. 9).

O presente trabalho concentrar-se-á na formação de um sistema de governança global, tendo em vista a articulação da participação da sociedade civil em processos inerentes ao planejamento, organização e execução de ações, com foco no desenvolvimento sustentável.

2. GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOCIEDADE CIVIL: OS ARRANJOS NO ÂMBITO DA ONU

2.1 O Desenvolvimento Sustentável e a participação popular

Dentre os objetivos da Carta da ONU está a criação de "um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos" (ONU, 1945), refletindo a importância do Conselho Econômico e Social – o que só foi possível graças às pressões da sociedade civil, conforme será visto adiante.

A Conferência de São Francisco, ocorrida entre 25 de abril e 26 de junho de 1945, contou com a participação de delegações de 46 países (UN, 1992), e de particular importância foi a atuação de entidades civis estadunidenses em assegurar o papel das Organizações Não Governamentais no sistema de governança.[6]

Na criação da Organização, previu-se em sua Carta a possibilidade de o ECOSOC envidar meios para consulta com ONGs encarregadas de questões dentro de sua competência (Artigo 71).[7] Para monitorar este relacionamento, o órgão estabeleceu o Comitê sobre ONGs em 1946 (UN, s/d), e seus relatórios iniciais impulsionaram a publicação da Resolução 288 (X) de 1950, que estabelecia as principais diretrizes sobre essa relação consultiva (UN, 1950).

Em que pese a grande cooperação destes organismos com o Conselho logo após a criação da ONU – especialmente nos âmbitos social e humanitário –, os efeitos da Guerra Fria provocaram um enfraquecimento do órgão no início dos anos 1950. Consequentemente, a relação das Nações Unidas com as Organizações Não Governamentais também se deteriorou, levando à primeira grande revisão do *status* consultivo das entidades perante o ECOSOC (Otto, 1996, p. 113-114).

[6] "Of particular significance, US voluntary and civic organizations were instrumental in securing a role for nongovernmental organizations in the UM Economic and Security Council, thereby further linking American and international politics and reshaping statesociety relationships" (Mathews-Schultz, 2020, p. 197-222).

[7] "Artigo 71. O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso" (ONU, 1945).

O fruto dessa revisão foi a Resolução 1296 (XLIV) de 1968,[8] que introduziu novos mecanismos de controle a fim de permitir revisões periódicas e a suspensão ou revogação do *status* consultivo, sob recomendação do Comitê para ONGs, em três circunstâncias: a) se houvesse evidência de financiamentos secretos governamentais, na intenção de influenciar a organização a praticar atos contrários aos propósitos da ONU; b) se a organização abusasse de seu *status* para praticar atos politicamente motivados contra Estados-membros; c) se a organização não houvesse contribuído positivamente para o trabalho do Conselho nos últimos três anos (Artigos 35 e 36).[9]

No mesmo ano, a Assembleia Geral da ONU aprovaria a Resolução 2398 (XXIII) (UN, 1968), que determinou a realização da Conferência de Estocolmo em 1972 – a primeira grande conferência da ONU que acolheu Organizações Não Governamentais como observadoras (Dahl, 2021) (além de povos indígenas, grupos privados e da comunidade científica) (Chasek, 2022).

Essa conferência "promoveu a formação de ministérios e agências ambientais em todo o mundo, deu início a uma série de novos acordos globais para proteger coletivamente o meio ambiente e levou à formação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)" (UNEP, s/d).

Dez anos após a primeira revisão do *status* consultivo, a segunda revisão – em 1978 – marcou a mudança em direção a um maior suporte dos Estados-membros em relação à participação das ONGs no âmbito das Nações Unidas. Ocasião em que muitos Estados destacaram o papel fundamental dessas entidades, seja por sua *expertise* em áreas específicas ou por representarem a opinião pública internacional.[10]

Alguns anos mais tarde, em 1983, a Assembleia Geral da ONU criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, como resultado da avaliação das propostas decorrentes da Conferência de Estocolmo, cujos trabalhos resultaram na publicação do Relatório Brundtland (Nações Unidas Brasil, 2020).

Ao declarar que "[a] humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas" (CMMAD, 1991, p. 9) definindo assim, desenvolvimento sustentável, o Relatório Brundtland[11] estabeleceu

[8] UN. United Nations. E/RES/1296(XLIV). Arrangements for consultation with non-governmental organizations. Economic and Social Council. New York: 44th sess., 1968. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/214368>. Acesso em: 30 jul. 2023.

[9] Essa previsão, combinada com a proteção da soberania prevista pela Carta da ONU, poderia possibilitar ações no sentido de barrar a contribuição de ONGs de direitos humanos (Otto, 1996, p. 113-114).

[10] "The shift towards wider state support for NGO participation in the UM was clearly apparent by the second review in 1978. [...] However, many states confined their criticisms to a few NGOs and took the opportunity to praise the work of others, pointing to the fact that the UN is almost totally dependent on NGOs to provide expertise in many areas. Some states went further suggesting that NGOs play an important role in representing aspects of global public opinion and aspirations of peoples of the world, although there were ominous signs that proponents of the opposing view remained undeterred" (Otto, 1996, p. 113-114.

[11] Oficialmente denominado "Nosso Futuro Comum", revelou dois principais problemas a serem resol-

como um de seus objetivos principais, o combate à pobreza, por considerar que "[u]m mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes, ecológicas ou de outra natureza" (CMMAD, 1991, p. 10).

O documento ressalta que:

> O atendimento das necessidades básicas requer não só uma nova era de crescimento econômico para as nações cuja maioria da população é pobre, como a garantia de que esses pobres receberão uma parcela justa dos recursos necessários para manter esse crescimento. Tal equidade seria facilitada por sistemas políticos que assegurassem a *participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões* e por processos mais democráticos na tomada de decisões em âmbito internacional. (grifo nosso) (CMMAD, 1991, p. 10).

Destaca, ainda, que "a natureza indissociável dos desafios impostos pelo meio ambiente e o desenvolvimento globais", frente à meta do desenvolvimento sustentável revelam-se problemáticos diante da configuração das instituições nacionais e internacionais, construídas a partir de um processo fragmentado e voltadas a preocupações específicas. Critica, ademais, a relutância dos governos em mudar, de modo a se adequarem "à rapidez e à amplitude das mudanças globais", ressaltando que "[o]s desafios são interdependentes e complementares exigindo, portanto, abordagens abrangentes e *participação popular*" (grifo nosso) (CMMAD, 1991, p. 10).

Nesse sentido, importante destacar a atuação das entidades da sociedade civil para além do escopo da Resolução 1296, cujas atividades englobaram a colaboração com programas e fundos da ONU, a assistência a órgãos de tratados em direitos humanos e relatores especiais e a participação no trabalho de comitês da Assembleia Geral, entre outras (Otto, 1996, p. 113-114).

Especial destaque merece o papel que as ONGs assumiram nas conferências internacionais das Nações Unidas. A participação como membros de delegações de Estados e em outras atividades correu paralelamente às reuniões governamentais, e o desenvolvimento deste relacionamento atingiu seu estopim na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD de 1992 – divisor de águas que reconheceu a participação de cerca de 1500 organizações e marcou o processo de acreditação das ONGs perante a ONU (Otto, 1996, p. 113-114).

A CNUMAD, também conhecida como ECO-92, ou Rio-92, foi realizada em junho de 1992 – na cidade do Rio de Janeiro – e reuniu cerca de 179 Estados e diversas organizações intergovernamentais, não governamentais, cientistas e corporações (UN, 1992).

---

vidos, tendo em vista um desenvolvimento sustentável: a pobreza e a disparidade de desenvolvimento entre os países. Além disso, apontou duas áreas consideradas críticas e merecedoras de atenção urgente, por parte da Sociedade Internacional, quais sejam: clima e diversidade biológica.

Dentre os principais resultados da Conferência serão analisadas aqui, especialmente e na medida de sua relação com o tema central deste artigo, a Declaração do Rio e a Agenda 21.

A Declaração do Rio (ONUBR, 1992) estabelece os princípios norteadores para um Desenvolvimento Sustentável e entre eles, seu Princípio de número 10 que diz que:

> A melhor maneira de tratar as questões ambientais é *assegurar a participação*, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, *cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas*, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. *Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popula*r, colocando as informações à disposição de todos. *Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos*, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (grifo nosso)

Dessa maneira, a Declaração expressa as recomendações do Relatório Brundtland e dá início a um processo de discussão e incorporação da participação popular e da viabilização do acesso à justiça por parte da população, tanto em nível estatal, quanto em nível regional, como será visto adiante.

A Agenda 21 (Brasil, 2024), "assim denominada por pretender traçar, por todo século XXI, as ações que devem ser empreendidas pelos Estados", caracteriza-se como documento complexo de cerca de 800 páginas, no qual se estabelece um programa global de política de desenvolvimento e de política ambiental" (Soares, 2001, p. 83).

Compõe-se de 40 capítulos, distribuídos ao longo de quatro Seções, sendo que a Seção III estabelece os grupos sociais envolvidos no planejamento e implementação do Desenvolvimento Sustentável e confere atenção especial ao fortalecimento de nove deles, como os principais canais por meio dos quais seria facilitada uma ampla participação nas atividades da ONU relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

Tais grupos, chamados oficialmente de *Major Groups*, correspondem a: mulheres, crianças e jovens, populações indígenas, organizações não governamentais, trabalhadores e sindicatos, comércio e indústria, comunidade científica e tecnológica, além dos agricultores, destacando a importância das iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda (UN, s/d).

Ambos os documentos acima mencionados foram fundamentais para consolidar o papel das ONGs. Para isso, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) liberou acesso aos seus processos consultivos em andamento com o fim de incluir as ONGs que participaram da Rio 92, criando-se, assim, uma nova prática de

acreditação que envolvia critérios mais abrangentes para enquadrar um rol maior de Organizações.[12]

Nesse sentido, Dianne Otto (1996, p. 113-114) afirma que:

> [...] a força crescente das ONGs na comunidade internacional é fruto principalmente da emergência de novos movimentos sociais mais preocupados com questões de indivíduos do que de Estados. O crescimento da sociedade civil internacional é um reflexo e também é reforçado pela participação das ONGs em conferências internacionais[13] (tradução livre)

O crescente número de ONGs buscando participar das Conferências da ONU, visando a uma participação mais ativa nos processos legais e decisórios da Organização, levou a uma nova revisão do *status* consultivo (Otto, 1996, p. 113-114), que culminou na publicação da Resolução 1996/31 (ECOSOC, 1996) documento que, atualmente, comanda e regula o relacionamento entre o CES e as ONGs (NGO BRANCH, s/d), e será analisada mais adiante, neste artigo.

2.2 Governança Global

O termo "governança global" surgiu de uma variedade de conceitos desenvolvidos ao longo das décadas[14] que buscavam definir as dinâmicas de poder no cenário internacional. Como uma alternativa à criação de uma autoridade central, capaz de impor a ordem por meio de um sistema jurídico internacional apoiado pelo uso da força, e à completa anarquia (Willets, s/d).

Após o final da Guerra Fria havia se instalado uma perspectiva otimista em relação ao avanço da cooperação internacional. No entanto, foram as conclusões decorrentes do processo de elaboração do Relatório Brundtland, quanto ao desenvolvimento sustentável e suas desafiadoras demandas nessa seara que catalisaram, ainda em 1990, uma articulação global[15] (responsável pela criação da Comissão sobre Governança Global, em 1992 (Willets, 2011, p. 145).

Composta por 28 indivíduos, a referida Comissão foi criada com o objetivo

[12] Essa prática influenciou não apenas a área do meio ambiente, como também a participação de ONGs em outras Conferências, de direitos humanos, desenvolvimento social e direitos das mulheres (Otto, 1996, p. 113-114).

[13] "[...] the growing force of NGOs in the international community is due primarily to the emergence of new social movements consciously concerned with issues of peoples rather than states. The growth of international civil society is both reflected and bolstered by the groundswell of NGO participation in international conferences" (Otto, 1996, p. 113-114).

[14] Dentre eles os termos interdependência, regimes internacionais e globalização (Willets, s/d).

[15] "Em janeiro de 1990, Willi Brandt reuniu os membros de quatro comissões globais eminentes - a Comissão Brandt sobre o desenvolvimento, a Comissão Palme sobre o desarmamento, a Comissão Brundtland sobre desenvolvimento sustentável, e a Comissão do Sul sobre a cooperação entre países em desenvolvimento, em Konigswinter, na Alemanha" (Ibidem).

de sugerir novas formas através das quais a comunidade global pudesse cooperar para promover uma agenda de segurança global, e entre seus objetivos incluíam-se a garantia da paz, o desenvolvimento sustentável e a democracia universal (Unterhalter, 2019).

Sua maior contribuição para as relações internacionais foi o relatório "Nossa Vizinhança Global" (em inglês *Our Global Neighbourhood*) (Comission on Global Governance, 1995), publicado em 1995, que apresentou as conclusões e recomendações da comissão a serem discutidas na Assembleia Geral da sessão do 50º aniversário das Nações Unidas (Unterhalter, 2019).

Considerado como uma referência para discussões e debates sobre a cooperação multilateral, o relatório – dividido em sete capítulos – define "governança global" como:

> Governança é a soma das diversas formas como os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, gerem os seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições e regimes formais com poderes para fazer cumprir determinações, bem como acordos informais com os quais as pessoas e instituições concordaram ou consideram ser do seu interesse (tradução livre) (Commission on Global Governance, 1995).

Para Alcindo Gonçalves:

> Outro enfoque importante sobre a governança global está ligado à multiplicidade de atores envolvidos em várias fases do processo de solução de problemas - percepção e diagnósticos das questões, discussão e formulação de alternativas, articulação de interesses e construção de mecanismos de cooperação, tomada de decisões e monitoramento das ações. Trata-se de assegurar a participação de atores estatais e não estatais, empresas, comunidade científica e entes subnacionais nesse processo, compreendendo que todos, em maior ou menor grau, são agentes ativos para resolver problemas específicos da realidade internacional, que atuam, criando temas, definindo agendas e implementando normas e programas (Gonçalves; Alves, 2024).

Dessa forma, seja qual for a definição de governança adotada, verifica-se imprescindível a inclusão da sociedade civil.

O capítulo cinco do relatório "A Nossa Vizinhança Global", por sua vez, enfatiza que a governança global envolve um elenco variado de atores, tais como: pessoas atuando em conjunto, formal ou informalmente, em comunidades e países, em Organizações Não Governamentais e movimentos de cidadãos, tanto em nível nacional como internacional, e seria por meio das pessoas que outros intervenientes

como os Estados desempenham seus papéis (Commission on Global Governance, 1995).

O relatório ainda destaca o papel central das Nações Unidas para a governança global, que se apresenta como um espaço de elevado potencial de ação comum, no qual as pessoas se reúnem para cumprir determinados objetivos, também comuns (Commission on Global Governance, 1995).

Um exemplo significativo do impacto dessas discussões, foi a elaboração da Convenção de Aarhus (EUR-Lex, s/d), assinada no âmbito da União Europeia em 1998, e em vigor desde 2001. O compromisso dos países no que tange a efetivação do direito de acesso à informação e de participação nas decisões tomadas em matéria de meio ambiente, bem como o direito de recurso caso esses direitos não sejam respeitados, em nível regional, foi fundamental para garantir o acesso das organizações da sociedade civil europeia aos foros de discussão nacionais e internacionais.

A Convenção tem como pontos chave: assegurar ao público o acesso às informações ambientais disponíveis pelas autoridades; incentivar a participação popular nas decisões que impactam o meio ambiente; e ampliar as condições de acesso à justiça em questões ambientais.

Desses pontos, decorrem para as partes as seguintes obrigações: adotar medidas legislativas, regulamentares ou outras que sejam necessárias; garantir que os funcionários e autoridades públicas prestem assistência e orientação ao público, facilitando o acesso à informação, a participação nos processos decisórios e o acesso à justiça; promovendo a educação e a conscientização ambiental; além de oferecer reconhecimento e apoio a associações, grupos e organizações que atuam na defesa do meio ambiente (EUR-Lex, s/d).

A anuência e o incentivo dos Estados soberanos são fundamentais para que a participação dessas entidades, em nível internacional, se concretize, e a assinatura de compromissos internacionais nesse sentido, viabiliza a inclusão da sociedade civil nesse sistema.

2.3 A Rio+20 e os ODS-Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para o milênio (Agenda 2030)

Duas décadas após a Rio 92, a Conferência Rio+20, realizada entre 13 e 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, reafirmou a importância da efetiva participação dos setores da sociedade civil nas questões internacionais sobre o meio ambiente. A Conferência incluiu eventos semi-oficiais e paralelos que envolveram, de várias maneiras, a sociedade civil organizada

Entre as recomendações feitas durante os trabalhos preparatórios da Rio+20, destacam-se aquelas contidas no relatório do FBOMs-Fórum Brasileiro de ONGs

e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, denominado "Governança do Desenvolvimento Sustentável, Integridade Ambiental e Justiça Social"[16].

Tais recomendações dividiram-se em 4 tópicos (FBOMs, 2013, p. 6): princípios e diretrizes para governança do desenvolvimento sustentável; arranjos institucionais; mecanismos de acesso à informação e participação; e mecanismos de controle, monitoramento e eficácia.

As recomendações voltadas aos mecanismos de acesso à informação e participação, particularmente relacionadas ao tema deste trabalho, foram: estabelecimento de uma convenção global sobre o Princípio 10 da Declaração do Rio (que nunca chegou a ser implementada) e as diretrizes para fortalecer a participação em fóruns internacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável; estabelecimento de uma convenção internacional sobre responsabilidade social corporativa. Além do comprometimento com um programa intensivo de capacitação para implementar as diretrizes de 2010 de Bali[17] sobre o Princípio 10.

A Declaração da Rio+20, denominada "O futuro que queremos", foi aprovada através da Resolução 66/288 (UN, 2012), pela Assembleia Geral da ONU.

Como um todo, a resolução exorta à participação da sociedade civil na elaboração e na fiscalização do cumprimento das leis relacionadas ao desenvolvimento sustentável e que se construam canais seguros que permitam o acesso à justiça ambiental, colocando a Organização à disposição para a construção dos marcos legais necessários (Parágrafos 42 a 45).

> 43. Ressaltamos que a ampla participação pública e o acesso à informação e aos procedimentos judiciais e administrativos são essenciais para promover o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável requer o envolvimento eficaz e participação ativa das autoridades regionais, nacionais e subnacionais legislativas e judiciais, bem como todos os grandes grupos: mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos , empresas e indústria, comunidade científica e tecnológica e agricultores, e outras partes interessadas, tais como comunidades locais, grupos de voluntários e fundações, migrantes, famílias, idosos e pessoas com deficiência. Neste sentido, concordamos em trabalhar mais estreitamente com os grupos principais e outras partes interessadas e incentivá-los a participar ativamente, conforme o caso, em processos que contribuem para a tomada

[16] O FBOMs-Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi criado em 1990, com o objetivo de facilitar a participação da sociedade civil em todo o processo da CNUMAD-Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) (FBOMs, 2013).

[17] Adotadas pelo Conselho Diretor do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA/UNEP, através da Decisão SS.XI/5, parte A, de 26 de fevereiro de 2010 (UNEP, s/d).

> de decisões, planejamento e implementação de políticas e programas que estimulem desenvolvimento sustentável em todos os níveis (grifo nosso) (ONU, 2012).

Ademais, quando trata da dimensão ambiental no contexto do desenvolvimento sustentável, no parágrafo 88, os países signatários comprometem-se a "fortalecer o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) como a autoridade ambiental mundial que define a agenda ambiental global, promove a aplicação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no âmbito do sistema das Nações Unidas e serve como um defensor autorizado do meio ambiente mundial" (ONU, 2012), convidando a Assembleia a aprovar uma resolução que fortaleça o PNUMA de algumas maneiras específicas e entre elas:

> h) Garantir a participação ativa de todos os interessados, recorrendo às melhores práticas e modelos estabelecidos pelas instituições multilaterais e explorando novos mecanismos para promover a transparência e a participação efetiva da sociedade civil (ONU, 2012).

Na mesma oportunidade, a Missão Permanente do Chile perante as Nações Unidas, representando-se juntamente com Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai, solicita a inclusão, como documento oficial da Conferência, da "Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" (ONU, 2012).

Nessa Declaração, os países manifestam sua vontade de iniciar um processo – aberto a todos os países da região e com a participação dos cidadãos interessados – que explore a viabilidade de contar com um instrumento regional (talvez uma convenção) que viabilizasse alcançar a implementação dos direitos de acesso à informação, participação e justiça ambientais. Para tanto, solicitam à CEPAL-Comissão Econômica para a América Latina e Caribe que atue como Secretaria Técnica e os apoie na elaboração de um plano de ação (2012-2014), produzindo um estudo sobre a situação, melhores práticas e necessidades em matéria de acesso à informação, participação e justiça ambiental, na região.

Esse foi o primeiro passo em direção ao Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), adotado em 4 de março de 2018 (Brasil, 2023) por 24 países, inclusive o Brasil, cuja ratificação está pendente, até o presente momento.

O Acordo de Escazú representa uma oportunidade decisiva para o Brasil promover o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça em questões ambientais. Sua ratificação traria benefícios principalmente às comunidades mais afetadas pela ausência de políticas socioambientais. Além disso, o acordo estabelece medidas de proteção para defensores ambientais, o que é especialmente

relevante, considerando que o Brasil está entre os países com maior índice de assassinatos desses defensores. Implementá-lo seria um passo importante para aumentar a transparência, a participação popular e a segurança daqueles que arriscam suas vidas para proteger nossas florestas (Transparência Internacional, s/d).

A Resolução 66/288, estabelece ainda, em seu parágrafo 248, o compromisso de "[...] estabelecer um processo intergovernamental inclusivo e transparente sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável que está aberto a todas as partes interessadas a fim de formular objetivos globais de desenvolvimento sustentável, com a anuência da Assembleia Geral. [...]" (ONU, 2012), determinando o início das negociações dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que viriam, em 2015, a substituir os ODM-Objetivos do Milênio.

Em setembro de 2000, os países haviam se reunido na sede das Nações Unidas, em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio da ONU (ONU, 2012), que representou uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, estabelecendo oito objetivos e um prazo até 2015 para serem alcançados.

Esses objetivos passaram a ser conhecidos como ODM-Objetivos do Milênio, a saber: acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a Aids, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

A partir do mandato da Rio+20, supracitado, em 2013 iniciaram-se as negociações para a definição dos novos objetivos que deveriam orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Assim é que, em 2015, foram estabelecidos 17 ODS (ONU Brasil, s/d), que visam, entre outras metas: erradicar a pobreza e a fome, garantir saúde e educação de qualidade, promover a igualdade de gênero, assegurar acesso à água e energia sustentáveis e fomentar o crescimento econômico inclusivo.

Tais objetivos subdividiram-se em 169 metas, compondo a denominada Agenda 2030 (ONU Brasil, s/d).

O objetivo de número 16, em suas metas 3, 6, 7, 10 prevê: a promoção do Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e a garantia da igualdade de acesso à justiça, para todos; o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; a garantia de uma tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais e promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (CEPAL, s/d).

3. AS ONGS E SEU *STATUS* NA ONU

3.1 A porta de entrada para a Sociedade Civil: o ECOSOC-Conselho Econômico e Social

O Conselho Econômico e Social é um dos órgãos principais das Nações Unidas estabelecidos na Carta de 1945[18]. Possui um importante papel na coordenação e orientação do sistema de desenvolvimento da ONU, além de ser uma das principais plataformas de acompanhamento das decisões sobre o desenvolvimento sustentável e realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Swiss Confederation, 2021).

O manual do ECOSOC, publicado em 2021 pelo Departamento Federal de Relações Exteriores da Suíça, consiste em um guia prático para as regras, procedimentos, costumes e protocolos do Conselho, dando grande destaque ao relacionamento da sociedade civil com o órgão. Nesse sentido:

> O ECOSOC é a única porta de entrada por meio da qual os intervenientes não-estatais e organizações (na linguagem da ONU: a "sociedade civil") podem ter um relacionamento com as Nações Unidas. As relações formais são reservadas para as ONGs, às quais é concedido "status consultivo" pelo Conselho. Nas últimas três décadas, o escopo da interação entre a ONU e diferentes categorias de atores não-estatais ("stakeholders") aumentou significativamente. Com o advento de empresas globalmente ativas e grandes atores privados altamente influentes, interessados na estabilidade e sustentabilidade, a participação de agentes não-estatais nas atividades da ONU alcançou uma nova dimensão. No ECOSOC, os "stakeholders" são convidados, em graus variados, a participar de painéis, mesas redondas e eventos. Na atuação em campo, muitas formas de cooperação são exploradas. No contexto da Agenda 2030, a interação com uma gama mais ampla da sociedade civil é formalizada na categoria "Major Groups and other stakeholders" (tradução livre) (Swiss Confederation, 2021, p. 37).

Importante destacar que, para a ONU, o termo sociedade civil diz respeito especificamente às ONGs. Já o termo *stakeholder* abrange outros grupos como empresas, a comunidade científica e acadêmica e outras categorias interessadas em um assunto específico (Swiss Confederation, 2021, p. 41-43).

O escopo da participação dos *stakeholders* varia bastante. Em reuniões fechadas do Conselho, nem a sociedade civil ou *stakeholders* podem participar; enquanto em

[18] "Artigo 7. 1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado" (ONU, 1945).

reuniões informais, o Presidente pode decidir acerca da participação. Os fóruns, por sua vez, seguem regras mais inclusivas de participação (Swiss Confederation, 2021, p. 43).

Ainda, organizações sem *status* consultivo formal perante o ECOSOC somente são autorizadas a participar de eventos do Conselho mediante convite e obtém acesso com uma permissão *ad hoc*. As agências especializadas, contudo, podem desenvolver parcerias com organizações da sociedade civil fora do quadro definido pelo órgão (Swiss Confederation, 2021, p. 41-43).

O chamado *status* consultivo pode ser solicitado perante o ECOSOC por ONGs com atuação em nível internacional, regional e nacional e é concedido pelo órgão com base na recomendação do Comitê sobre as ONGs.[19] Os direitos e obrigações decorrentes desse *status*, bem como o processo de obtenção são descritos na Resolução 1996/31, conforme se verá a seguir.

3.2 A Resolução 1996/31

Conforme ressaltado anteriormente, a Resolução 1996/31 (ECOSOC, 1996), resultado da 49ª Sessão Plenária do ECOSOC de 25 de julho de 1996, é o documento que atualmente regula a relação consultiva entre as Nações Unidas e as Organizações não governamentais.

Dividida em 11 partes, a Resolução inicia elencando os princípios a serem aplicados no estabelecimento das relações consultivas, dentre eles que as Organizações, sejam de nível nacional, sub-regional, regional ou internacional, devem se preocupar com assuntos que se enquadrem na competência do Conselho Econômico e Social e seus órgãos subsidiários, bem como apoiar o trabalho da ONU e promover a divulgação de suas premissas e atividades (ECOSOC, 1996).

Dentre os requisitos para admissão das ONGs estão: a necessidade de a organização ter reconhecida competência ou caráter representativo em seu campo de atuação (Artigo 9); ter uma sede estabelecida, com um Diretor Executivo e uma legislação adotada democraticamente (Artigo 10); ter autoridade para falar em nome de seus membros (Artigo 11); possuir uma estrutura representativa, com mecanismos apropriados para prestação de contas aos seus membros, que deverão exercer controle

[19] O Comitê sobre as ONGs é um órgão subsidiário do ECOSOC, responsável pelo acompanhamento da relação do órgão com a sociedade civil, especialmente a avaliação dos pedidos de credenciamento e relatórios das Organizações Não Governamentais encaminhados às Nações Unidas. Os dois relatórios de sua sessão ordinária anual (geralmente no final de janeiro) e a sessão retomada (em maio) incluem projetos de resolução ou decisões sobre assuntos que exigem ação do Conselho. Dentre suas principais funções estão: a) a consideração de pedidos de status consultivo e de reclassificação apresentados por ONGs; b) a consideração dos relatórios quadrienais apresentados pelas ONGs de status Geral e Especial; c) a implementação das disposições da Resolução 1996/31 e o monitoramento da relação consultiva; e d) quaisquer outras questões que o ECOSOC possa solicitar que o Comitê considere (NGO BRANCH, s/d).

efetivo sobre as políticas e ações por meio do exercício do direito de voto ou de outras medidas democráticas e processos de tomada de decisão transparentes (Artigo 12); e possuir financiamento derivado, principalmente, de contribuições de afiliadas nacionais ou membros individuais (Artigo 13) (ECOSOC, 1996).

A Parte III apresenta os três tipos de *status* consultivo que as organizações podem adquirir perante o ECOSOC, quais sejam: geral, especial e *roster*.

As Organizações com *status* Geral são aquelas cuja área de trabalho cobre a maioria das questões da agenda do ECOSOC e seus órgãos subsidiários. Estão estreitamente envolvidas com a vida econômica e social dos povos das áreas que representam e tendem a ser razoavelmente grandes, representativas dos principais segmentos da sociedade em muitos países em diferentes regiões do mundo (Artigo 22).

O *status* Especial, por sua vez, é concedido àquelas organizações que têm competência especial e atuam especificamente com apenas alguns dos campos de atividade abrangidos pelo Conselho e órgãos subsidiários, mas possuem reconhecida reputação em sua área de atuação (Artigo 23). Estas ONGs tendem a ser menores e mais recentemente estabelecidas (NGO BRANCH, s/d).

Outras organizações, que o ECOSOC ou o Secretário-Geral das Nações Unidas, em consulta com seu Conselho ou com o Comitê sobre ONGs, considerem que são aptas a fazer contribuições ocasionais e úteis para o trabalho do ECOSOC ou seus órgãos subsidiários, ou até mesmo outros órgãos da ONU dentro de sua competência, são incluídas em uma lista - conhecida como *Roster* (Artigo 24).

Atualmente, o Conselho Econômico e Social conta com 6.494 Organizações com *status* consultivo, que podem ser consultadas no site *NGO Branch* na área "*Civil Society Participation*", que exibe, inclusive, a data na qual foi concedida a acreditação (NGO BRANCH, s/d).

Dentro das respectivas categorias estão elencadas 138 ONGs com *status* Geral, tais como o *Greenpeace International*, *World Animal Protection e World Wide Fund for Nature International*, afiliados em 1998, 2013 e 1996, respectivamente.

Já no *status* Especial, constam 5.390 organizações, dentre elas a *ECO-FAWN (Environment Conservation Organization - Foundation for Afforestation Wild Animals and Nature)*, acreditada em 2017; *Centre for Climate Change & Environmental Study*, afiliada em 2013; *Environment-People-Law*, acreditada em 2015 e *Wildlife Conservation Society*, acreditada em 2010.

Por fim, dentre as 966 organizações que compõem a lista *Roster*, podem ser citadas o *Center for International Environmental Law (CIEL)* e o *Stakeholder Forum for a Sustainable Future*, ambos acreditados em 1996.

Cumpre destacar que, a última lista publicada pelo ECOSOC, em março de 2021, incluía um total de 5.450 ONGs com algum tipo de relacionamento consultivo

no ano de 2019, sendo possível observar um crescimento de mais de mil organizações em apenas quatro anos (UN, 2019).

A Resolução 1996/31 prevê, ainda, diversos outros mecanismos e regras a respeito do *status* consultivo.

Os Artigos 27 e 28 estabelecem que a Agenda do Conselho será comunicada a todas as organizações, sendo que aquelas com *status* Geral poderão propor ao Comitê do Conselho sobre ONGs que este solicite ao Secretário-Geral que coloque itens de interesse especial para as organizações na agenda provisória do ECOSOC (ECOSOC, 1996).

Aquelas ONGs que detém *status* Geral ou Especial podem designar representantes autorizados para atuar como observadores nas reuniões públicas do Conselho e de seus membros subsidiários (Artigo 29), assim como poderão apresentar declarações escritas relevantes para o trabalho do órgão, sobre assuntos nos quais essas organizações possuem competência específica (Artigo 30), desde que cumpridas determinadas condições previstas no Artigo 31. Essas declarações serão distribuídas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas aos membros do Conselho (ECOSOC, 1996).

No que se refere a apresentações orais durante as reuniões, o Artigo 32 estabelece que o Comitê do Conselho sobre ONGs deverá fazer recomendações ao ECOSOC sobre quais organizações sob *status* Geral poderão fazê-las e quais assuntos devem ser abordados. Ademais, sempre que o Conselho debater um item proposto por alguma organização, esta terá o direito de apresentar uma declaração introdutória de natureza expositiva (ECOSOC, 1996).

A Parte VIII da Resolução preconiza que as organizações devem sempre estar em conformidade com os princípios que regem as relações consultivas com o Conselho. Ao rever periodicamente as atividades desses organismos com base nos relatórios apresentados, o Comitê do Conselho sobre as ONGs determinará até que ponto elas cumpriram suas atribuições, podendo recomendar ao ECOSOC a exclusão ou suspensão do *status* consultivo anteriormente concedido (Artigo 55) (ECOSOC, 1996).

Assim, o *status* consultivo pode ser suspenso por até três anos ou revogado nos casos estabelecidos no Artigo 57.[20] A decisão final é sempre do Conselho Econômico e Social e a organização tem o direito de solicitar novamente o *status* consultivo, três anos após a suspensão (Artigos 58 e 59) (ECOSOC, 1996).

[20] "a) Se a organização, diretamente ou através de suas afiliadas ou representantes agindo em seu nome, abusar de seu status, envolvendo-se em atos contrários aos propósitos e princípios da Carta da ONU, incluindo declarações infundadas ou atos politicamente motivados contra Estados-membros das Nações Unidas; b) Se existirem evidências fundamentadas de rendimentos resultantes de atividades criminosas internacionalmente reconhecidas, como tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e venda ilegal de armas; c) Se, nos três anos anteriores, a organização não fizer qualquer contribuição positiva ou eficaz para o trabalho dos Estados-membros da ONU e, em particular, do Conselho ou suas comissões e órgãos subsidiários. (tradução livre)" (ECOSOC, 1996).

Importante destacar, finalmente, as disposições relativas à participação de Organizações Não Governamentais em Conferências Internacionais convocadas pelas Nações Unidas, constantes da Parte VII da Resolução.

Conforme o Artigo 41, nos casos em que ONGs tenham sido convidadas a participar de uma Conferência, sua acreditação é prerrogativa dos Estados-membros, exercida através da respectiva comissão preparatória. Tal acreditação deve ser precedida de um processo apropriado para determinar sua elegibilidade.

Essa prerrogativa dos Estados evidencia a já mencionada importância da adoção de acordos internacionais como a Convenção de Aarhus e o Acordo de Escazú, por exemplo, através dos quais os países firmam o compromisso de garantir acesso da sociedade civil a essas negociações internacionais.

O Secretariado da Conferência será responsável pelo recebimento e avaliação preliminar das solicitações (Artigo 43), que devem ser acompanhadas de informações sobre a competência da organização e a relevância de suas atividades para o trabalho da Conferência (Artigo 44).

Aquelas organizações participantes de Conferências Internacionais que não detenham *status* consultivo perante o ECOSOC deverão aplicar-se por meio do procedimento estabelecido na Resolução respectiva. No entanto, reconhecendo a importância da participação de organismos da sociedade civil, o Comitê sobre as ONGs levará em consideração os documentos submetidos para credenciamento e qualquer informação adicional enviada que demonstre o interesse, relevância e capacidade da organização para contribuir na fase posterior de implementação da Conferência (Artigo 53).

Os pedidos de *status* consultivo devem ser submetidos ao *NGO Branch* do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (*Department of Economic and Social Affairs - DESA*, em inglês)[21] até o dia 1 junho e são analisados pelo Comitê sobre as ONGs (*NGO Committee*, em inglês). A decisão final cabe ao ECOSOC, mediante recomendação do Comitê.

O procedimento de inscrição para *status* consultivo está descrito no próprio *site* do NGO Branch e pode ser feito inteiramente de maneira *online*. Inclui um cadastro de perfil e preenchimento de um formulário *online* com 22 perguntas, além do envio de documentos obrigatórios como cópia do estatuto/carta e/ou regulamentos da organização; cópia do certificado de registro emitido por uma autoridade governamental; e cópia das demonstrações financeiras mais recentes (NGO BRANCH, s/d).

O Comitê se reúne duas vezes ao ano para decidir quais ONGs recomendará ao ECOSOC, ocasião em que possibilita a participação de no máximo dois representantes de cada organização nas sessões. Na maioria dos casos, o Conselho

[21] O NGO Branch do DESA é o ponto focal dentro do Secretariado da ONU para Organizações não governamentais com status consultivo junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e para ONGs que buscam status (NGO BRANCH, s/d).

segue as recomendações, no entanto, em áreas altamente politizadas estas decisões podem ser fortemente contestadas (Swiss Confederation, 2021, p. 46).

Uma notificação oficial é encaminhada a todas as ONGs analisadas e as decisões são publicadas em relatório oficial que é submetido à próxima reunião do ECOSOC para aprovação final.

As Organizações acreditadas devem submeter ao Comitê sobre as ONGs, de quatro em quatro anos, um breve relatório de suas atividades, especialmente a respeito de sua contribuição para o trabalho das Nações Unidas.

Considerações finais

A participação popular nos processos internacionais é fundamental para promover o desenvolvimento sustentável. Sendo as Nações Unidas a principal entidade internacional que coordena e orienta as discussões quanto à implementação de políticas e mecanismos a fim de alcançar os ODS, é cada vez mais evidente o papel imprescindível da sociedade civil nessas discussões.

Verificou-se, ao longo deste artigo, que o sistema de governança construído pela ONU se desenvolveu muito desde a criação da Organização. Durante as décadas, as Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente foram os principais impulsionadores da elaboração de políticas mais inclusivas, que permitissem o envolvimento de entes não-estatais nos processos decisórios.

A Conferência de Estocolmo de 1972 contou com uma participação diminuta de entidades não governamentais, enquanto a Rio 92 já observou um aumento quanto à participação da sociedade civil.

Importante destacar que a Rio+20, apesar de ter sido uma Conferência com poucos resultados expressivos, do ponto de vista da governança, foi um momento extremamente rico e importante, contando com a participação maciça da sociedade civil. Tal participação não se viu restrita somente aos eventos oficiais da ONU, mas incluiu eventos paralelos que contaram com a participação de empresas e da comunidade científica.

O Conselho Econômico e Social é o espaço de participação organizada desses grupos no âmbito das Nações Unidas, em especial as Organizações Não Governamentais – que tiveram êxito em consolidar seu trabalho para uma atuação conjunta com o ECOSOC e seus órgãos subsidiários.

É possível verificar um aumento expressivo no número de organizações que buscam estar engajadas nesse sistema desenvolvido pela ONU – a partir da pressão da própria sociedade civil – e encabeçado pelo ECOSOC.

Desta forma, resta evidente que as questões no cenário internacional devem incluir a participação de atores além dos Estados. Em que pese as entidades

governamentais ainda ocuparem um papel de extrema importância no processo de governança, não o fazem mais com exclusividade. Atualmente, os Estados devem compartilhar poderes e capacidades com outros atores, que passam a ter relevância, seja por um conhecimento técnico específico, ou maior proximidade com a população.

As ONGs e outros grupos da sociedade civil não são apenas partes interessadas na governança, mas também uma força motriz por trás de uma maior cooperação através da mobilização ativa do público em apoio a acordos internacionais (Gemmill; Bamidele-Izu, 2002).

Em que pese o grande desenvolvimento do sistema, ainda é possível encontrar muitos desafios.

Por exemplo, a recomendação para negociação de uma convenção global sobre o Princípio 10 da Declaração do Rio, que pretenderia assegurar mecanismos efetivos de participação popular nas questões ambientais e estabelecer diretrizes para fortalecer a participação em fóruns internacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável, nunca chegou a ser implementada.

A elaboração de estruturas de governança que atraiam as ONGs para uma escala global de resolução de problemas ambientais, formulação de políticas e implementação continua a ser um importante desafio global (Gemmill; Bamidele-Izu, 2002).

É essencial reconhecer a disparidade de poder existente, uma vez que o sistema de acreditação da ONU termina por excluir ONGs menos estruturadas e mais pobres que, no entanto, representam interesses legítimos. A dificuldade de participação dessas organizações menores destaca a exclusividade do sistema, tornando-o um obstáculo significativo a ser superado. A possibilidade de inclusão de todas as vozes é fundamental para garantir uma governança ambiental efetiva e promover a participação popular.

A discussão de questões relacionadas ao meio ambiente tem que envolver, necessariamente, a participação da sociedade civil e incluir não apenas as ONGs, mas também a comunidade científica e empresas, conforme previsto na Agenda 21.

É fundamental que as soluções em direção a um desenvolvimento sustentável sejam construídas a partir de uma ampla participação. Evidencia-se, portanto, a necessidade de intensificação dessa dinâmica, a partir de compromissos internacionais que garantam, além do acesso de todos os atores não governamentais a essas negociações, o fortalecimento efetivo dos grupos que ainda permanecem à margem desses foros.

Referências

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, **Dicio-**

nário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, DF, 1998. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. **Governo envia acordo de Escazú para o Congresso**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/governo-envia-acordo-de--escazu-para-o-congresso>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Global**. Brasília, DF [2024]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRITANNICA. **San Francisco Conference** – International politics [1945]. Politics, Law & Government, 2023. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/San-Francisco-Conference>. Acesso em: 29 jul. 2023.

CARNEIRO LEÃO, Márcia B. Sociedade Civil e Meio Ambiente Internacional: o papel das ONGs no desenvolvimento do Direito Internacional de Meio Ambiente. *In*: REI, Fernando; NASSER, Salem Hikmat. (Org.). **Direito Internacional do meio ambiente**: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2006, v. 1, p. 68-88.

CDS. Comissão de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **O Princípio 10 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/infografias/o-principio-10-os-objetivos-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 14 set. 2023.

CERVO, Luiz Armando. (Org.). **O Livro na Rua**: as Nações Unidas - ONU. Brasília, DF: Thesaurus, 2009. p. 4. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/loc_pdf/936/1/nacoes_unidas_onu_as>. Acesso em: 12 ago. 2023.

CHASEK, Pamela. **The Legacies of the Stockholm Conference**. International Institute for Sustainable Development – IISD, 2022. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/stockholm-conference-legacy>. Acesso em 12 ago. 2023.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1991.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighborhood* – Report of the Commission on Global Governance. 1995. Disponível em: <ht-

tps://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>. Acesso em: 16 out. 2023.

DAHL, Arthur Lyon. *Stockholm Conference 1972*. International Environment Forum – ENF, 2021. Disponível em: <https://iefworld.org/Stockholm1972>. Acesso em: 12 ago. 2023.

ECOSOC. *Resolution 1996/31*. 49ht plenary meeting, 25 july 1996. Disponível em: <https://www.unov.org/documents/NGO/NGO_Resolution_1996_31.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

EUR-Lex. *Acesso à informação, participação do público e acesso à justiça em matéria de ambiente*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al28056>. Acesso em: 08 set. 2023.

FBOMs. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Governança do Desenvolvimento Sustentável Integridade Ambiental e Justiça Social*: versão de subsídios aos debates por ocasião da Rio+20. São Paulo: Vitae Civilis. Disponível em <http://fboms.org.br/wp--content/uploads/2013/05/governanca_do_desenvolvimento_sustentavel_integridade_ambiental_e_justica_social.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

GEF. Global Environment Fund. Disponível em: <https://www.thegef.org/about/funding>. Acesso em: 12 ago. 2023.

GEMMILL, Barbara; BAMIDELE-IZU, Abimbola. The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance. *In*: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. Global Environmental Governance: Options & Opportunities, 2002. Forestry & Environmental Studies Publications Series. 8. Disponível em: <https://elischolar.library.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=fes-pubs>. Acesso em: 20 out. 2023.

GONÇALVES, Alcindo. *A legitimidade na governança global*. Manaus, 2006. Disponível em: <https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1323730898299_alcindo_goncalves_a_legitimidade_da_governanca_global.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

GONÇALVES, Alcindo; ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Transformação da ordem política global. *Revista Eletrônica Leopoldianum, v. 50, n. 140, 2024*. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/1510>. Acesso em: 05. out. 2024.

MATHEWS-SCHULTZ, A. Lanethea. The Untold History of the United Nations, the US State Department, and Organized Interests in the Postwar Era. Social Science History. *In*: Cambridge University Press, Cambridge, v. 44, n. 2, 2020, p. 197-222. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/social-science-history/article/abs/untold-history-of-the-united-nations-the-

-us-state-department-and-organized-interests-in-the-postwar-era/ABCC8E-531F41E07B1F69960A2100FC85>. Acesso em: 29 jul. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *A ONU e o meio ambiente*. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em 12 ago. 2023.

NGO BRANCH. *About Us.* Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: <http://csonet.org/index.php?menu=77>. Acesso em: 14 set. 2023.

NGO BRANCH. *Consultative Status with ECOSOC and Other accreditations*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: <https://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?-method=search>. Acesso em: 12 ago. 2023.

NGO BRANCH. *Consultative Status with ECOSOC.* Disponível em: <https://www.un.org/esa/coordination/ngo/about.htm>. Acesso em: 09 set. 2023.

NGO BRANCH. *How to Apply for Consultative Status*. Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: <https://csonet.org/?menu=34>. Acesso em: 14 set. 2023.

NGO BRANCH. The Committee on NGOs. *What is the Committee on NGOs?* Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: <https://csonet.org/index.php?menu=80>. Acesso em: 14 set. 2023.

ONU BRASIL. *Transformando Nosso Mundo*: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, EUA, 26 jun. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. CNUDS. *Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (Rio+20).* O futuro que queremos. Assembleia Geral da ONU, Rio de Janeiro, RJ, 20 a 22 de junho de 2012. Disponível em: <https://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração do Milênio*. United Nations Information Centre/ Assembleia Geral da ONU, Lisboa, 2001. Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. RIO+20. Conferência das Nações

Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. *Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. A/CONF.216/13 de 25.07.2012. Disponível em <http://undocs.org/es/A/CONF.216/13>. Acesso em: 14 set. 2023.

ONUBR. Nações Unidas no Brasil. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

OTTO, Dianne. *Nongovernmental Organizations in the United Nations System*: The Emerging Role of International Civil Society. Human Rights Quarterly. 18. ed., 1996, p. 113-114. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/236814152_Nongovernmental_Organizations_in_the_United_Nations_System_The_Emerging_Role_of_International_Civil_Society>. Acesso em: 29 jul. 2023.

PEREIRA, A.G. e QUADROS, F. de. *Manual de Direito Internacional Público*. Portugal: Almedina, 1995.

SOARES, Guido F.S. *As Ongs e o Direito Internacional Do Meio Ambiente*. *In: Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 5, n.17, jan./mar. 2000, p. 21-64, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente*: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

SWISS CONFEDERATION. *The ECOSOC Handbook*: A practical guide to the United Nations Economic and Social Council. Bern, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2022doc/ecosoc-handbook.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

SWISS CONFEDERATION. *The ECOSOC Handbook*: A practical guide to the United Nations Economic and Social Council. Bern, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2022doc/ecosoc-handbook.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

UN. United Nations. *E/RES/1296(XLIV).* Arrangements for consultation with non-governmental organizations. Economic and Social Council. New York: 44th sess., 1968. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/214368>. Acesso em: 30 jul. 2023.

UN. United Nations. *E/RES/288(X).* Review of consultative arrangements with non-governmental organizations. Economic and Social Council. Lake Success, New York: 10th sess., 1950. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/212457>. Acesso em: 30 jul. 2023.

UN. United Nations. ECOSOC. *List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as at 1 September 2019.* Disponível em: <https://csonet.org/content/documents/INF_List_lastest.pdf>. Acesso em: 09 set. 2023.

UN. United Nations. ECOSOC. *Res. 1996/31*. Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations. Disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2020/resolution-1996-31.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UN. United Nations. *Resolution 2398 (XXIII).* Resolution Adopted by the General Assembly on 03 december 1968. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/2398(XXIII)>. Acesso em: 30 jul. 2023.

UN. United Nations. *Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012*. 66/288. The future we want. 2012. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

UN. United Nations. *Sustainable Development*. Knowledge Platform. About Major Groups and other stakeholders. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/aboutmajorgroups.html>. Acesso em: 08 set. 2023.

UN. United Nations. *The Committee on NGOs*. Economic and Social Council. Disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/en/ngo/committee-on-ngos>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UN. United Nations. *United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 jun. 1992. Background. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNEP. *Principle 10 and the Bali Guideline*. Disponível em <https://www.unenvironment.org/civil-society-engagement/partnerships/principle-10>. Acesso em: 20 out. 2023.

UNEP. *Sobre o PNUMA@50.* Disponível em: <https://www.unep.org/50-years/pt-br/sobre-o-pnuma50#:~:text=A%20Confer%C3%AAncia%20de%20Estocolmo%20de,o%20Meio%20Ambiente%20(PNUMA)>. Acesso em: 12 ago. 2023.

UNTERHALTER, Jessica Erin. *Commission on Global Governance*. Encyclopedia Britannica, 2019. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/Commission-on-Global-Governance>. Acesso em: 16 out. 2023.

WILLETS, Peter. *Non-Governmental Organizations in World Politics*: the construction of global governance. Routledge, 2011. Disponível em: <https://

perpus.wildanfauzy.com/Global%20Governance/(Global%20institutions%20series%2C%2049)%20Peter%20Willetts-Non-Governmental%20Organisations%20in%20World%20Politics%20%20-Routledge%20(2011).pdf>. Acesso em: 16. out. 2023.

WILLETTS, Peter. *What is a Non-Governmental Organization?* UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems, Section 1 Institutional and Infrastructure Resource Issues, Article 1.44.3.7. Disponível em: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>. Acesso em: 12 ago. 2023.

ARTIGO 4

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DIGITAL: DA *CIBER*PARTICIPAÇÃO À *FAKE*DEMOCRACIA

Aurora Vitória Rodrigues Sotelo[1]
Angela Limongi Alvarenga Alves[2]
Gabriela Soldano Garcez[3]

Introdução

O conceito de democracia remonta aos tempos da Grécia antiga e, ao longo dos anos, sofreu alterações, alterando-se da maneira em que a sociedade se modifica. Em conjunto a isso, caminhou também a evolução dos direitos humanos, que se ampliou ao longo das décadas, conforme fosse necessário ao bem-estar da sociedade (Tosi, 2004).

Com os avanços das tecnologias ocorreram mudanças significativas na estrutura de comunicação, sobretudo com o advento da internet. As plataformas digitais trouxeram facilidades e inovaram o mundo ao criarem ambientes digitais em que é possível uma interação fácil e rápida. Assim, criaram-se locais virtuais favoráveis à tematização de diversas pautas políticas, especialmente àquelas ligadas à cidadania e ao reconhecimento de direitos de grupos vulneráveis, através da participação direta via canais governamentais, como *e-democracia*, ou a partir de discussões desenvolvidas em redes sociais, processo de ausculta democrática que ficou conhecido como "*ciber*participação" (Morais; Festugatto, 2021).

Apesar dessas mudanças positivas, a sociedade ainda tem dificuldade em compreender efetivamente de que forma esse mundo virtual impacta a convivência do mundo real, nem ao que se submetem ao aceitarem termos de serviço das diversas plataformas e aplicativos disponíveis. Esse fato se deve à falta de transparência dos

[1] Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos. Bolsista PIBIC-CNPq de Iniciação Científica durante a Faculdade de Direito. Email: vitoria.sotelo25@gmail.com.
[2] Livre-Docente, Doutora e Pós-doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP--Brasil). Visiting Research na Universidade de Durham (Reino Unido). Professora do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. Email: angelalimongi@unisantos.br.
[3] Professora permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Santos. Pós-Doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha e pela Universidade de Coimbra/Portugal. Vice-Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades e da Cátedra Sérgio Vieira de Melo, ambos cadastrados junto à Universidade Católica de Santos. Email: gabrielasoldano@unisantos.br.

gigantes da tecnologia, em especial, das empresas que comandam essas redes sociais (Tucker et al, 2017).

Essa obscuridade ocorre principalmente na coleta de dados dos usuários e falta de clareza do que realmente é feito com eles e quais suas consequências. Pouco se sabe como esses dados são utilizados. Existem filtros implementados por algoritmos de inteligência artificial a fim de traçar o perfil de cada usuário, de forma a lhe inserir em uma bolha, onde lhe é sugerido mais publicações de seu agrado (Menezes Neto et al., 2018), a fim de aumentar o tempo de permanência, a frequência e a inserção de propaganda direcionada.

Em razão do exposto, essas medidas acabam afetando, negativamente, a democracia (Menezes Neto et al., 2018). Em um regime político que deveria ser pautado pelo diálogo e pelo convencimento entre aqueles que pensam de maneira distinta, a separação dos indivíduos em bolhas sociais nas plataformas virtuais faz com que esse tipo interação, democraticamente saudável, deixe de existir.

Outro fator importante é a interação política para fins eleitorais por meio das plataformas digitais. Essa é uma nova realidade, em que as propagandas eleitorais, mesmo aquelas em horários reservados não são exclusividade dos canais abertos de rádio e televisão, já que são feitas também em ambientes digitais, como *X* (antigo *Twitter*), *Facebook*, *WhatsApp*, entre outros. Contudo, uma outra prática nasceu em conjunto, que é a disseminação de notícias fraudulentas, as chamadas "*fake news",* levando ao empobrecimento do debate democrático e provocando a falsa ideia de que a ação política estaria ocorrendo de forma plena no meio virtual e que o espaço público teria se estendido ao mundo virtual e, uma vez ampliado, teria se tornado um ambiente produtivo de discussão e debate. Trata-se de uma democracia falseada, uma "*fake*democracia" (Morais; Festugatto, 2021).

Com o intuito de prejudicar os adversários e ter uma maior visibilidade, alguns candidatos a cargos eletivos disseminam informações inverídicas sobre outros candidatos, notícias as quais muitas vezes são facilmente desmentidas, mas graças à era da pós-verdade e dos filtros bolha, acabam se tornando uma tentadora, ainda que antiética, prática de campanha.

Todos esses fatores vêm corroborando não somente para um desequilíbrio da democracia, mas em constantes violações aos direitos humanos, visto que isso fere o princípio dos indivíduos terem direito à informação confiável.

Dessa forma, o presente trabalho (através de uma metodologia crítico dedutiva, feita por meio de referencial bibliográfico) tem como escopo compreender quais são as mudanças geradas pelos *ciber*espaços e como esses afetam não só as democracias, mas também sua correlação com os direitos humanos.

1. DEMOCRACIA

Em seu conceito, democracia é um regime político no qual os indivíduos são considerados iguais e possuem os mesmos direitos e deveres. Segundo Bobbio (1997, p. 12), a democracia é "no essencial, um método de governo, um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, no qual está prevista e facilitada a ampla participação dos interessados". Nesse sentido, para a normativa bobbiana, a democracia moderna precisa de três fatores para sua constituição, sendo eles: o direito dos cidadãos de participar de forma direta ou indiretamente quanto decisões tomadas pelo poder público; o respeito a decisões tomadas pela maioria, visto que é praticamente impossível uma unanimidade num número tão grande de pessoas; e o pleno gozo dos indivíduos a tomada de decisões (Bobbio, 1997, p. 14).

Sendo assim, Bobbio (1993; 1997) conclui que a democracia, pelo povo ser soberano, é uma forma de governar oposta à autocracia, visto que essa se pauta na repressão da autonomia civil e individual do cidadão. Conceitua-se por ser um conjunto de regras, sejam primárias ou fundamentais, as quais definem quem tem autorização quanto a medidas coletivas a serem tomadas e por quais procedimentos.

Por essa razão, os processos eleitorais devem ser guiados pela livre escolha e se basear no que os candidatos aos cargos públicos eletivos têm a oferecer e quais são suas propostas, para que estejam de acordo e alinhadas com os princípios dos indivíduos. Apesar das decisões serem tomadas por uma parcela da sociedade, os resultados são pautados pela escolha da maioria, sendo essa uma das regras fundamentais da democracia (Bobbio, 1997). Nesse contexto, faz-se necessário o alinhamento entre os princípios da sociedade e as direções que a mesma deseja tomar.

Apesar de tais premissas serem de total importância, outro fator precisa ser considerado: o de haver reais opções a serem escolhidas e, por esse motivo, é necessário que se garanta o direito à liberdade de opinião, de expressão, de livre associação etc (Ash, 2017). Segundo Bobbio (1997, p. 12), esses direitos são "o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático."

Assim, pode-se afirmar que o Estado liberal e a democracia caminham juntos, já que seria muito difícil um Estado não democrático assegurar liberdades fundamentais, bem como ser praticamente impossível um Estado não liberal assegurar um correto funcionamento da democracia. Essa ligação prova-se no fato histórico de que sempre que a democracia e o Estado liberal caem, sua queda é conjunta (Bobbio, 1997). Por tal fator, é que se faz necessário entender melhor a correlação entre as redes sociais e a democracia.

2. *CIBER*PARTICIPAÇÃO, REDES SOCIAIS E DEMOCRACIA

As redes sociais, apesar se aparentemente inofensivas, demonstram grande poder de influência nos indivíduos. Tomando o *X* como exemplo, é possível apontá-lo como o maior responsável pelo resultado das eleições presidenciais dos Estados Unidos da América (EUA) no ano de 2016, em que Donald J. Trump foi eleito presidente (Tucker et al, 2017).

Analisando de uma perspectiva positiva à consolidação da democracia, as redes sociais permitem que diálogos on-line sobre o assunto ocorram de forma que diversas vozes possam ser ouvidas. Contudo, da mesma forma que elas amplificam e unem essas vozes pró-democracia, também trazem à luz grupos com pensamentos que tendem ao extremismo, como os antidemocráticos (Tucker et al, 2017; Foa; Mounk, 2017).

O espaço oferecido pelas próprias redes sociais proporciona um local de censura, já que a própria plataforma pode ser explorada de maneira a silenciar alguns grupos. Regimes não democráticos utilizam-se de sensores algorítmicos para localizar atividades contra o regime autocrático, a fim de distorcer ou até mesmo fechar o espaço ou publicação, assim silenciando os críticos (Tucker et al, 2017).

As plataformas on-line demonstraram que existe uma dupla realidade, em que as redes sociais podem dar voz à ambivalência, algumas delas opostas, a democracia e a autocracia (Tucker et al, 2017). Enquanto uma utiliza-se das plataformas on-line para estabelecer debates, a outra mostra-se com um grande potencial silenciador da sociedade. Essa última versão demonstra um extenso potencial para controle e censura popular, passíveis de fácil identificação e represália.

Apesar dos pontos apresentados, a tecnologia foi libertadora, uma vez que proporcionou aos indivíduos que não apenas consumissem as informações, mas as disseminassem. Assim, a comunicação modificou-se e deixou de ser algo de "um para muitos", para a de "muitos para muitos".

A estrutura de "muito para muitos" dá voz àqueles que se encontram à margem da sociedade e dificilmente teriam seus apelos ouvidos, dessa forma descentralizando a informação anteriormente concentrada por uma pequena elite. Hoje, a coordenação entre indivíduos é possível, o que possibilita a "viralização" de um conteúdo. Dados trazidos pelo *The Pew Research Center* (2016) mostram que, dos adultos norte-americanos, 62% buscam notícias por meio das redes sociais.

Apesar de hoje os grupos terem uma maior facilidade em se comunicar e organizar protestos, as "revoltas" se iniciam de forma virtual e terminam tão rápido quanto começam. Não produz efeito a longo prazo, uma vez que não existe pressão da sociedade no "mundo off-line", e informações da plataforma on-line, com manipulação dos algoritmos, podem facilmente ser distorcidas e serem esquecidas ou ignoradas. Inclusive, a tática mencionada é muito utilizada pelos regimes

autocráticos (Tucker et al, 2017).

Sendo assim, a nova estrutura de comunicação de "muitos para muitos", apesar de trazer benesses àqueles que se encontravam sem voz na sociedade, também trouxe preocupações. Uma delas é a falta de verificação da veracidade das informações publicadas.

O impacto das redes sociais na democracia é notório, porém é necessário analisar até que ponto tal impacto é positivo, já que as plataformas *X* (antigo *Twitter*) e *Facebook* tiveram papéis de suma importância no resultado das eleições presidenciais norte-americanas no ano de 2016. Robôs foram utilizados para alavancar publicações do até então candidato, que vencera a disputa (Tucker et al, 2017).

Algo parecido ocorreu no Brasil nas eleições presidenciais de 2018, em que a campanha de Jair Bolsonaro foi muito conhecida pela disseminação de "*fake news"* (Pasquini, 2018), culminando em um ponto negativo da nova estrutura de comunicação de "muitos para muitos".

As redes sociais permitiram que Bolsonaro proferisse falas absurdas, o que acabava por criar indignação em alguns e admiração em outros, gerando uma grave polarização. Assuntos que deveriam ser levados em consideração, como, por exemplo, o fato do até então candidato não participar de nenhum debate, foram ofuscados e boa parte de sua exposição adveio de declarações polêmicas (Lôbo; Morais; Nemer, 2020).

Apesar de parecer trivial a identificação de robôs, os *bots* que separam notícias verdadeiras de notícias falsas e identificam falas que no mundo off-line seriam obviamente ilegais, no contexto virtual, é uma tarefa muito árdua (Caldas; Caldas, 2019). Se não aplicadas medidas eficazes, os esforços para apuração podem ser ainda piores, visto que esses que as disseminam vão migrar para plataformas de monitoramento ainda menos confiáveis.

Esse combate vai muito além de uma simples identificação e punição dos autores, ou até mesmo criadores dos *bots* utilizados, uma vez que as plataformas e redes sociais são praticamente as mesmas no mundo inteiro, os gigantes da internet, as chamadas "*big techs*" (Soupizet, 2021). Esse fato acaba por corroborar a não observância de alguns pontos, a saber, por exemplo, a localização do indivíduo, pois os mecanismos de controle dependem cada vez mais de sistemas de inteligência artificial. Ou seja, a cidadania e o ordenamento jurídico da região em que essa pessoa se encontra não são levados em consideração (Fukuyama, 2021).

Por todo exposto, é possível verificar que a governança digital, bem como o controle jurídico democrático nas plataformas on-line é tão árduo. Apesar de trazer boas evoluções, seus malefícios, como a chamada "*fake*democracia", são consideráveis frente à participação democrática dos internautas no âmbito virtual, principalmente em contextos eleitorais.

3. *FAKE*DEMOCRACIA E PREJUÍZO À DEMOCRACIA E AOS DIREITOS HUMANOS

Deibert (2019) afirma que a vigilância é uma característica inerente à modernidade e acredita que pode ser diretamente ligada à natureza humana, uma vez que o ser humano está sempre tentando prever e moldar tudo à sua volta. Ao tratar sobre uma sociedade de vigilância, não há como não a correlacionar com o uso das redes sociais, visto que com a chegada de empresas como *Google* e *Facebook*, por exemplo, houve uma revolução na maneira como as empresas auferem receitas, ou seja, a partir da conexão com a internet (Deibert, 2019).

A intitulada "economia da vigilância dos dados pessoais" consiste em uma rede em que os indivíduos utilizam serviços, em grande parte gratuitos, e as empresas analisam o comportamento dos mesmos nesses ambientes para que personalizem os anúncios a eles apresentados. Trata-se de um "sistema massivo de vigilância comportamental com fins comerciais" Deibert (2019).

A lógica que segue a sociedade de vigilância é a de coletar a maior quantidade de dados possíveis do maior número de consumidores. Após coletados os dados, são evidenciados hábitos desses usuários, como opiniões, relações sociais, emoções e até mesmo o padrão de sono, o que permite uma atuação mais profunda de algoritmos e inteligência artificial voltados à personalização de anúncios on-line (Deibert, 2019).

Em pesquisa recente, Deibert (2019) analisou os pedidos de patente do *Facebook*, a fim de traçar um "mapa de como a empresa pensa os rumos da tecnologia". Uma das patentes analisadas trata da análise de postagens dos usuários a fim de definir pontos como extroversão e estabilidade emocional. Outra, trata da análise de transações de cartão de crédito e até mesmo de "outras fontes de informação para alertar os anunciantes quando alguém está prestes a viver um evento importante, como uma formatura ou nascimento de uma criança". E, assim, concluiu que atrás de todos os dados coletados pelas redes sociais existem diversas empresas de análise de dados que se "alimentam" dessas informações e as vendem a anunciantes. Nesse sentido, relata ainda que uma investigação dirigida pelo jornal *The New York Times* revelou a existência de um acordo de compartilhamento de dados entre o *Facebook* e ao menos 60 fabricantes de dispositivos. Dentre esses, foram encontradas empresas como *Apple*, *Samsung* e *Microsoft* (Deibert, 2019).

Além disso, merece relevo o aceite dos termos de uso pelos usuários, sem ressalvas. Por crerem que as informações cedidas ao aplicativo sejam valiosas, os aceitam sem ao menos ler os termos. Outro ponto a destacar para esse aceite é que muitos alegam que não podem permanecer sem o *Facebook*, por exemplo, por se sentirem socialmente excluídos.

Portanto, apesar de ser anunciada como uma forma mais fácil de acesso e conexão com os indivíduos, essa plataforma também exclui aqueles que optam pelo

não compartilhamento de seus dados, ao mesmo tempo moldam as escolhas dos usuários que estão inseridos na rede social, levando a concluir que o ambiente virtual é pouco claro e transparente.

Além disso, dados apontam que, do quarto trimestre de 2017 até o primeiro do ano de 2018, o acesso a notícias falsas aumentou em 11,97% no Brasil, chegando ao patamar de 2,9 milhões de acessos (DFNDR, 2018b). No mesmo estudo, o relatório apontou que esses números aumentam em ano de eleição, uma vez que esse fenômeno já ocorreu em outros países, como, por exemplo, nos EUA. Dessa forma, ao demonstrar que o acesso às *fake news* aumenta nos anos de eleição, demonstra-se um prejuízo à democracia visto que esta não está sendo exercida de fato, mas falseada: não discussões ou diálogo entre as pessoas, portanto, não há debate.

A democracia deve ser baseada em comunicação e transparência (Dahl, 1997), contudo, com a manipulação das redes sociais e dos algoritmos, também é cada vez mais recorrente a manipulação da sociedade, sem que seus indivíduos percebam. O que para muitos pode ser uma vivência plena do seu direito à informação e à liberdade de expressão, transforma-se em uma *fake*democracia.

Esses indivíduos, ao estarem inseridos em bolhas traçadas por algoritmos, ou seja, nichos formados a fim de 'prender' a atenção dos usuários e tornar a plataforma mais atraente aos seus gostos e preferências, passam a compartilhar dos mesmos ideais, o que se torna problemático quando a informação circulante é falsa (Menezes Neto et al, 2018).

Um dos pontos negativos a essa falsa sensação de democracia é que, ao conviver apenas com indivíduos que partilham de uma mesma visão, esses tendem a crer que apenas seu ponto de vista é o correto. E, em virtude disso, ao se deparar com outras pessoas que tenham uma visão diferente, elas não estão aptas a estabelecer um diálogo; em outras palavras, não são capazes de realmente ouvir e entender essa nova visão (Menezes Neto et al, 2018).

A exposição a esse ambiente pode gerar pontos de conflito, já que parte do pressuposto de que o indivíduo não precisa ser convencido de nada, uma vez que sua visão de mundo esteja impreterivelmente correta. Não lhe importam os dados apresentados e se sua base para tal percepção adveio de notícias frandulentas, *fake news* (Bucci, 2018). Assim, a *fake*democracia não só causa conflitos por transparecer uma falsa sensação de democracia, também por ser uma dos possíveis causadoras de seu declínio.

Conclusão

Os avanços tecnológicos evidentemente melhoraram a vida cotidiana e proporcionaram experiências inigualáveis, como, por exemplo, a facilitação do contato e da interação entre indivíduos de qualquer parte do mundo. Não há como

negar que esse cabedal, quando utilizado da forma idealizada, traz importantes benefícios, em especial, se considerada a ação política, essencial para a consolidação das democracias (Foa; Mounk, 2017). O mau uso desses mecanismos, contudo, trouxe notáveis prejuízos. Apesar da democracia ser o regime político que mais promove participação, dando voz e vez ao cidadão, na atualidade, passa por profundos retrocessos.

Entender como as redes sociais impactam as democracias, bem como o grau de influência que exercem em suas decisões é primacial, já que existe uma inteligência artificial que atua em todos os argumentos de pesquisa, leituras efetuadas e compartilhamentos realizados, formando bolhas – a se questionar sobre a validade e a confiabilidade das informações ali contidas. Por essa razão, o mau uso das redes sociais está criando uma falsa sensação de democracia.

Da parte das *big techs,* há opacidade, principalmente sobre a forma pela qual aplicam os algoritmos e de como os dados dos usuários são utilizados. Esse ainda é um meio pouco transparente, em que essas empresas utilizam dados da forma que melhor lhes convier, sem que o usuário tenha conhecimento, algo que fere diretamente a dignidade da pessoa humana (Tosi, 2004).

Há, certamente, uma estreita correlação entre democracia, *ciber*participação e *fake*democracia. Esses três assuntos, conexos, demandam análises acerca dos impactos sobre os direitos humanos, em especial, se os mesmos estão sendo respeitados.

Pelos avanços tecnológicos serem constantes e rápidos, é importante que a sociedade aprenda a lidar com plataformas on-line e entenda seus benefícios e malefícios. Além disso, demandar mais transparência das empresas que as tem como modelos de negócios (Soupizet, 2021), conquanto a captação e uso de dados dos usuários e até mesmo o direito de escolha quanto aos filtros aplicados (Morais, 2018). Assim, as democracias, aliadas ao meio digital, se fortalecerão e se consolidarão como regime de governo possível, desejável e viável.

Referências

ASH, T. G.. **Liberdade de expressão**: dez princípios para um mundo interligado. Lisboa: Círculo de eleitores, 2017.

BOBBIO, N.. **Liberalismo e democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1993.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BUCCI, E.. Pós-política e corrosão da verdade. **Revista USP**, São Paulo, n. 116, p.19-30, jan/mar. 2018.

CALDAS, C. O. L.; CALDAS, P. N. L.. 2019. Estado, democracia e tecnologia: conflitos políticos e vulnerabilidade no contexto do big-data, das *fake news* e das *shitstorms.* **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v.24, n.2, p.196-220, abr./jun. 2019.

DAHL, R.. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DEIBERT, R. J.. Três duras verdades sobre as redes sociais. **Journal of Democracy em Português**, v.8, n.1, p. 27-49, maio 2019.

FOA, R. S.; MOUNK, Y.. Os sinais de desconsolidação. **Journal of Democracy em Português**, v.6, n.1, p.1-16, maio 2017.

FUKUYAMA, F.. Tornando a internet segura para a democracia. **Journal of Democracy em Português**, v.10, n.1, p.83-95, maio 2021.

LÔBO, E.; MORAIS, J. L. B. de; NEMER, D.. Democracia algorítmica: o futuro da democracia e o combate às milicias digitais no Brasil. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v.7, n.17, p.255-271, maio/ago. 2020.

MENEZES NETO, E. J. de; MORAIS, J. L. B. de; ALVES, F. G.; GOMES, I. da S.. Accountability, transparência e assimetria das relações de visibilidade virtuais: análise dos aspectos antidemocráticos das novas tecnologias da informação e comunicação a partir da ideia de filtro bolha. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n.53, p.62-87, jul/dez. 2018.

MORAIS, J. L. B.. O Estado de Direito "confrontado" pela "revolução da internet"!. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v.13, n.3, p.876-903, 2018.

MORAIS, J. L. B.; FESTUGATTO, A.. **A democracia desinformada**: eleições e *fake news*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

PASQUINI, P.. Estudo diz que 90% dos eleitores de Bolsonaro acreditaram em fake news. **Folhapress**, São Paulo, 2018. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/11/02/estudo-diz-que-90-dos-eleitores-de-bolsonaro-acreditaram-em-fake-news.ghtml. Acesso em: 10 mar. 2024.

SOUPIZET, J. F.. Os gigantes da internet frente aos Estados.. **Futuribles em Português**, n.4, p.86-106, set. 2021.

TOSI, G.. 2004. **Direitos Humanos:** história, teoria e prática**.** João Pessoa: Editora UFPB, 2004.

TUCKER, J. A.; THEOCHARIS, Y.; ROBERTS, M. E.; BARBERÁ, P.. Da libertação à desordem: redes sociais e democracia. **Journal of Democracy em Português**, v.7, n.1, p. 89-107, maio 2018.

ARTIGO 5

GOVERNANÇA GLOBAL E COMÉRCIO INTERNACIONAL

Rodrigo Luiz Zanethi[1]

Introdução

Nos últimos anos, o cenário global tem se tornado cada vez mais complexo, com novas dinâmicas políticas, econômicas e sociais moldando o comércio internacional.

A Governança Global possui, como bem diz Gonçalves (2011, p.31) *"*caráter instrumental, ou seja, seu emprego como meio ou processo capaz de produzir resultados eficazes*"*, projetando instituições, bem como práticas internacionais de controle, podendo dizer-se que traduz uma democratização das estruturas de decisão, como bem expressou o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, na Assembleia do Milênio, quando entendeu sobre a necessidade de harmonização mundial sobre as políticas macroeconômicas, comerciais, financeiras, de meio ambiente e de cooperação mútua objetivando substituir ações insuficientes e fragmentadas por parte dos Estados que devem cumprir sua função, qual seja: definir os objetivos das políticas a serem cumpridas, fixar as normas e supervisionar a sua aplicação.

Nas palavras de Kohen (2001, p.112), a Governança Global faz parte de "quatre phénomènes" que podem conduzir

> "en la existence d´une transformation radicale de la société internationale et du droit qui la régit. Ce sont la fin du monde bipolaire, le rôle accru de nouveuaux acteurs, l´interdépendence et ce qu´on appelle la "global governance*"*.[2]

Coadunando com tal entendimento, Jordan, Archer, Granger e Ordes (2001, p.09), procuram alargar o conceito de governança global, quando afirmam que:

> *"*The term "global governance" has thus been used to describe a larger conception of international activity than that embraced by

[1] Doutor em Direito pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Coordenador dos cursos de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Marítimo e Portuário; de Comércio Exterior e Negócios Internacionais e Gestão Portuária, todos da UniSantos.

[2] Tradução do autor: ...na existência de uma transformação radical da sociedade internacional e da lei que o rege. Estes são o fim do mundo bipolar, o maior papel dos novos atores, a interdependência e a chamada governança global.

the insistent notion (and practice) of power politics. *"*[3]

A Governança Global, portanto, ante a sua participação mais ampla, tem o condão de agir nos mais diversos assuntos de forma efetiva, incluindo, obviamente a seara ambiental, sendo, *"*...essencial nos processos de desenvolvimento econômico e social, integração e solução de problemas comuns*"* (Gonçalves, 2011, p. 15.).

O conceito de governança global ganhou força e vem ganhando espaço em face de estarmos vivendo em uma sociedade globalizada. A sociedade globalizada, processo irreversível, foi estimulada pelo "boom" de informações, possuindo a sociedade atual uma série de serviços e produtos, e segundo Chesneaux (1995, p.45), sendo um processo em que ocorrem transformações nos significados de intensificação das comunicações, na relação tempo-espaço, na chamada "desterritorialização" para a integração mundial.

Em resumo, o fenômeno da globalização que serve como mola propulsora da governança global deve ser entendido como um fenômeno em vários aspectos, dentre eles, sociais, econômicos, políticos e daí surge a governança para regulá-los e dispor a melhor forma de resolução dos problemas comuns.

Segundo Mingst (2016), *"*Governança Global implica mediante várias estruturas e processos, os atores poderem coordenar interesses e necessidades, na ausência de uma autoridade pública unificadora."

Assim, resta indubitável que a Governança Global ganha relevo de alta importância nas relações internacionais, possuindo grande participação e atuação no comércio internacional.

Com o crescimento da interdependência entre as nações, a governança global se tornou vital para assegurar a estabilidade e o crescimento do comércio internacional.

Este artigo busca explorar a evolução da governança global e seu impacto no comércio internacional, analisando os principais desafios e oportunidades que emergiram ao longo do tempo.

A partir de uma análise histórica e crítica, busca-se entender como as instituições globais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, entre outras, têm se adaptado às mudanças no cenário mundial e como suas ações influenciam o comércio entre as nações.

O objetivo deste artigo é oferecer uma visão abrangente das relações entre governança global e comércio internacional, destacando como as políticas, acordos e disputas globais moldam as práticas comerciais e econômicas contemporâneas, examinando os principais eventos e tendências dos últimos anos, com foco nas mudanças políticas, tecnológicas e sociais que têm redefinido as regras do comércio global.

[3] Tradução do autor: O termo" governança global "tem sido usado para descrever uma concepção maior de atividade internacional do que a adotada pela noção insistente (e prática) da política de poder."

1. A EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA GLOBAL E DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.

1.1. Primeiras Estruturas de Governança Global

A ideia de governança global, embora tenha ganhado maior relevância no século XX, tem raízes históricas que remontam a períodos anteriores, onde as nações buscavam formas de regular suas relações e resolver conflitos de forma pacífica.

As primeiras tentativas de criar estruturas de governança global podem ser observadas na Liga das Nações, estabelecida após a Primeira Guerra Mundial. Embora a Liga tenha falhado em impedir o advento da Segunda Guerra Mundial, ela representou um marco importante na busca por um sistema internacional de cooperação.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, surgiu a necessidade de uma nova ordem mundial que pudesse prevenir futuros conflitos e promover a cooperação econômica e social entre as nações.

Foi nesse contexto que se criou a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e as instituições de Bretton Woods: o FMI e o Banco Mundial. Essas instituições foram projetadas para estabilizar a economia global e promover o desenvolvimento econômico, estabelecendo as bases para o comércio internacional que conhecemos hoje.

1.2. Governança Global na Era da Globalização

A globalização, intensificada a partir da década de 1980, mudou significativamente o panorama do comércio internacional.

A interconexão entre as economias, facilitada pela revolução tecnológica e pela liberalização do comércio, criou oportunidades e desafios para a governança global.

A globalização não apenas aumentou o volume do comércio, mas também intensificou a complexidade das cadeias de suprimentos globais, exigindo uma governança mais coordenada e integrada.

Com a globalização, surgiram novas questões que desafiaram as estruturas tradicionais de governança global, como a regulação do comércio digital, a proteção dos direitos de propriedade intelectual em um ambiente globalizado e a necessidade de lidar com os efeitos colaterais do comércio, como a degradação ambiental e as desigualdades econômicas, tendo importante relevo a governança global como instrumento para a resolução destas questões emergentes.

2. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA A GOVERNANÇA GLOBAL

No mundo contemporâneo, a governança global enfrenta uma série de desafios que afetam diretamente o comércio internacional. As mudanças políticas, econômicas, tecnológicas e sociais têm criado um ambiente de incerteza, exigindo adaptação constante das instituições internacionais. Nesta seção serão analisados alguns dos principais desafios enfrentados atualmente.

2.1. Ascensão do Protecionismo e Nacionalismo Econômico

Nos últimos anos, tem-se observado aumento no protecionismo, como forma de regulação do comércio exterior de um país, e no nacionalismo econômico em várias partes do mundo.

Movimentos políticos que defendem políticas econômicas mais fechadas e voltadas para o mercado interno têm ganhado força, desafiando as premissas do comércio livre e multilateral que dominaram a economia global nas últimas décadas.

A guerra comercial entre os Estados Unidos e a China é exemplo claro desse fenômeno. Iniciada em 2018, essa disputa envolveu a imposição mútua de tarifas sobre bilhões de dólares em bens, afetando não apenas as duas maiores economias do mundo, mas também as cadeias de valor globais. Essa guerra comercial não só enfraqueceu a confiança no sistema multilateral de comércio, representado pela OMC, como também levantou questões sobre a eficácia da governança global em lidar com conflitos entre grandes potências econômicas.

Outro exemplo significativo é o BREXIT, a saída do Reino Unido da União Europeia, que representou um marco na tendência de retrocesso da integração econômica regional. O BREXIT gerou incertezas tanto para o Reino Unido quanto para os países membros da UE, com implicações diretas para o comércio, os investimentos e as relações econômicas globais.

Esses eventos refletem uma mudança na postura de muitos governos, que estão cada vez mais focados em proteger suas economias domésticas, mesmo que isso signifique romper com processos estabelecidos pela governança global.

2.2. As disputas comerciais e tecnológicas

Outro grande desafio para a governança global do comércio é a crescente disputa tecnológica entre grandes potências, principalmente entre os Estados Unidos e a China. Essas disputas envolvem não apenas o comércio de bens de alta tecnologia, como semicondutores e equipamentos de telecomunicações, mas também questões

relacionadas à propriedade intelectual, cibersegurança e o controle de dados.

A competição por liderança tecnológica tem levado a uma "guerra fria tecnológica", onde barreiras comerciais, sanções e restrições de exportação são usadas como ferramentas para limitar o acesso de rivais a tecnologias críticas. Essa competição tem consequências significativas para o comércio internacional, pois pode fragmentar mercados globais de tecnologia e criar blocos econômicos isolados.

Por exemplo, a Huawei, gigante chinesa de telecomunicações, foi alvo de uma série de sanções por parte dos EUA, que alegaram preocupações com a segurança nacional. Essas sanções não apenas impactaram a Huawei, mas também afetaram outras empresas globais que dependiam de sua tecnologia. Além disso, a disputa pelo domínio das redes 5G e da inteligência artificial está se intensificando, com implicações profundas para a governança global e para a competição econômica no futuro.

A governança global precisa encontrar maneiras de regular essas disputas tecnológicas, promovendo a cooperação internacional enquanto protege os interesses de segurança nacional dos Estados. A falta de consenso global sobre normas e padrões tecnológicos pode levar a uma fragmentação do comércio digital, com consequências negativas para a economia global.

2.3. Pandemia de COVID-19 e seus Efeitos no Comércio Global

A pandemia de COVID-19 representou um dos maiores desafios para o comércio internacional desde a Segunda Guerra Mundial. As medidas de contenção, como *lockdowns* e restrições de viagens, interromperam as operações de comércio e transporte em todo o mundo, causando uma contração significativa do comércio global em 2020.

A resposta internacional à pandemia também expôs falhas na governança global, com falta de coordenação na distribuição de vacinas e nos esforços de recuperação econômica.

Os impactos da pandemia foram desiguais, afetando mais severamente as economias emergentes e em desenvolvimento.

A interrupção das cadeias de suprimento globais e a escassez de insumos essenciais levaram muitos países a reconsiderar suas dependências externas e a buscar maior autossuficiência em setores críticos, como alimentos e medicamentos.

Além disso, a pandemia acelerou tendências já em curso, como a digitalização do comércio e a adoção de novas tecnologias. O comércio eletrônico e as plataformas digitais se tornaram ainda mais importantes, criando oportunidades, mas também novos desafios para a governança global, especialmente no que diz respeito à regulação do comércio digital, proteção de dados e tributação do comércio eletrônico.

A resposta à pandemia também trouxe à tona questões sobre a necessidade de reformar as instituições globais para torná-las mais resilientes e eficazes em tempos de crise. O papel da OMC, do FMI e da Organização Mundial da Saúde (OMS) foi amplamente debatido, com propostas de reformas que visam fortalecer a cooperação internacional e melhorar a governança global.

3. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS NO COMÉRCIO

As instituições internacionais desempenham um papel central na regulação e facilitação do comércio global.

Desde a resolução de disputas até a promoção do desenvolvimento econômico, essas organizações ajudam a estabelecer normas e práticas que garantem um ambiente comercial estável e previsível.

Esta seção examina a atuação das principais instituições, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, e os acordos regionais de comércio, explorando como elas moldam o comércio internacional e respondem aos desafios contemporâneos.

3.1. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Resolução de Conflitos Comerciais

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995 marcou uma nova fase na governança global do comércio.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) ainda é a principal instituição global responsável pela regulação do comércio internacional e sua missão é garantir que o comércio flua de maneira previsível, livre e justa, promovendo o crescimento econômico e a estabilidade global.

Desde sua criação, em 1995, a OMC tem desempenhado um papel crucial na resolução de disputas comerciais entre os países membros, servindo como uma plataforma onde as nações podem discutir e resolver seus desacordos de maneira ordenada.

A OMC sucedeu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que havia sido estabelecido em 1947 como parte dos esforços pós-guerra para promover o comércio global e reduzir as barreiras tarifárias. Enquanto o GATT focava principalmente na redução de tarifas e na liberalização do comércio de bens, a OMC ampliou esse escopo para incluir o comércio de serviços, propriedade intelectual e mecanismos mais robustos de resolução de disputas.

A OMC trouxe uma estrutura mais formal e abrangente para a regulamentação

do comércio internacional, com um sistema de regras claras e a obrigatoriedade de conformidade por parte dos países membros.

Um dos aspectos mais significativos da OMC é seu mecanismo de solução de controvérsias, que permite aos países resolverem disputas comerciais de maneira mais estruturada e vinculante, promovendo a estabilidade e a previsibilidade no comércio global.

3.1.1. Do mecanismo de solução de controvérsias da OMC

O mecanismo de solução de controvérsias da OMC é uma de suas características mais importantes. Ele permite que os países membros tragam disputas comerciais à organização, onde elas são analisadas por paineis de especialistas que emitem relatórios com recomendações. Caso uma parte não cumpra as recomendações, a OMC pode autorizar o país prejudicado a adotar medidas de retaliação, como a imposição de tarifas.

Este mecanismo tem sido fundamental para manter a paz comercial, evitando que disputas escalem para conflitos econômicos ou mesmo militares. No entanto, nos últimos anos, o sistema tem enfrentado desafios significativos, como a paralisia do Órgão de Apelação, devido ao bloqueio de nomeações pelos Estados Unidos. Isso levantou preocupações sobre a eficácia da OMC em lidar com disputas em um ambiente global cada vez mais fragmentado e competitivo.

3.1.2. Casos de disputas comerciais envolvendo o Órgão de Solução de Controvérsias

Diversas disputas comerciais notórias foram resolvidas através do mecanismo da OMC, demonstrando sua importância.

Por exemplo, o caso Boeing vs. Airbus, envolvendo subsídios governamentais aos dois maiores fabricantes de aviões do mundo, foi um dos mais longos e complexos da história da OMC.

Outro exemplo é a disputa entre Estados Unidos e China sobre tarifas de aço e alumínio, que colocou à prova a capacidade da OMC de gerenciar tensões entre grandes potências econômicas.

Embora a OMC tenha conseguido resolver muitos desses conflitos, a crescente tendência ao protecionismo e ao unilateralismo, como evidenciado pela guerra comercial entre EUA e China, colocou em dúvida a sua capacidade de gerir eficazmente disputas em um mundo cada vez mais polarizado.

3.2. Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial: Influência no Comércio e a estabilidade econômica global

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial são duas organizações que, embora não focadas exclusivamente no comércio, têm impacto profundo sobre ele através de suas políticas econômicas e programas de desenvolvimento.

O FMI foi criado com o objetivo de promover a estabilidade econômica global através da supervisão do sistema monetário internacional, oferecendo assistência financeira a países com dificuldades econômicas e promovendo políticas econômicas saudáveis. A estabilidade econômica proporcionada pelo FMI é crucial para o comércio internacional, uma vez que crises econômicas em grandes economias podem ter efeitos de contágio global.

Por exemplo, o FMI desempenhou papel vital durante a crise financeira global de 2008, oferecendo pacotes de resgate a países em dificuldades e ajudando a restaurar a confiança no sistema financeiro global. Ao promover a estabilidade macroeconômica, o FMI cria ambiente mais previsível para o comércio, incentivando os fluxos comerciais e de investimentos.

No entanto, as políticas de austeridade frequentemente associadas aos programas do FMI têm sido criticadas por seu impacto negativo sobre as economias dos países em desenvolvimento, afetando sua capacidade de participar plenamente do comércio global. Essas críticas apontam para a necessidade de reformas nas políticas do FMI para garantir que seu impacto seja mais equitativo.

Já o Banco Mundial tem como objetivo principal a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico sustentável, fornecendo financiamento e assistência técnica a países em desenvolvimento, visto que o desenvolvimento econômico é fator chave para a integração de países de baixa e média renda no comércio internacional.

O Banco Mundial tem promovido diversas iniciativas para fortalecer a capacidade comercial dos países em desenvolvimento, por meio de investimentos em infraestrutura, educação e saúde, que são essenciais para criar as bases de uma economia robusta e competitiva.

Entretanto, o Banco Mundial também enfrenta desafios, como a necessidade de adaptar suas estratégias para lidar com novas realidades, como as mudanças climáticas e a digitalização da economia. Além disso, há debate contínuo sobre a eficácia de seus programas de desenvolvimento e a necessidade de maior alinhamento com as metas de sustentabilidade e inclusão social.

3.3. G20 e Acordos Regionais de Comércio

Além das instituições globais, os acordos regionais de comércio e fóruns como o G20 desempenham papéis importantes na governança do comércio internacional, especialmente em um momento em que o multilateralismo enfrenta desafios.

O G20, formado pelas maiores economias do mundo, é um fórum onde líderes globais discutem e coordenam políticas econômicas e financeiras. Embora o G20 não seja uma instituição formal com poder de regulamentação, ele exerce uma influência significativa sobre o comércio internacional, especialmente em tempos de crise.

Durante a crise financeira de 2008, o G20 foi fundamental para coordenar uma resposta global, evitando um colapso econômico mais profundo. Desde então, o G20 tem abordado uma série de questões relevantes para o comércio, como a reforma das instituições financeiras globais, a promoção de investimentos em infraestrutura e a regulamentação do comércio digital.

Em relação aos acordos regionais de comércio, como a União Europeia (UE), o Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA) e o Mercosul, todos eles complementam e, em alguns casos, competem com as normas globais estabelecidas pela OMC. Esses acordos frequentemente vão além das tarifas, incluindo capítulos sobre questões como propriedade intelectual, normas ambientais e direitos trabalhistas.

A UE, por exemplo, tem sido modelo de integração econômica, criando um mercado comum onde bens, serviços, pessoas e capitais podem circular livremente. Esse nível de integração tem servido como referência para outros acordos regionais, embora também tenha gerado desafios, como a gestão de políticas fiscais e monetárias comuns entre países com economias e políticas diferentes.

Por outro lado, os acordos regionais podem complicar o cenário global de comércio ao criar "blocos" econômicos com regras diferentes, o que pode dificultar o comércio para países que não fazem parte desses acordos. Isso levanta questões sobre a necessidade de harmonização entre os acordos regionais e as normas globais da OMC para garantir um sistema de comércio mais inclusivo e equitativo.

4. SUSTENTABILIDADE E COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nos últimos anos, a sustentabilidade tornou-se uma questão central nas discussões sobre comércio internacional. A crescente conscientização sobre as mudanças climáticas, a degradação ambiental, as desigualdades sociais e a necessidade de uma governança responsável estão levando países, empresas e instituições a repensarem suas práticas comerciais. Esta seção analisa como a sustentabilidade está sendo integrada ao comércio internacional e os desafios e oportunidades que surgem nesse contexto.

4.1. Comércio e Mudanças Climáticas

As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios globais da atualidade, e o comércio internacional está intrinsecamente ligado a esse problema. As práticas comerciais podem tanto agravar quanto mitigar os impactos ambientais, dependendo de como são gerenciadas.

4.1.1. Emissões de Carbono e Comércio

O transporte de mercadorias é uma das principais fontes de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Navios, aviões e caminhões, que transportam produtos ao redor do mundo, contribuem significativamente para a poluição atmosférica. Com o crescimento do comércio internacional, as emissões associadas ao transporte de mercadorias também aumentaram, levando a uma pressão crescente por soluções sustentáveis.

Muitas empresas e governos estão adotando medidas para reduzir a pegada de carbono do comércio, como a promoção de tecnologias de transporte mais limpas, o uso de fontes de energia renováveis e a implementação de práticas de logística sustentável. Além disso, há movimento crescente para incluir questões climáticas nos acordos comerciais, com cláusulas que incentivam a redução de emissões e a promoção de práticas comerciais mais ecológicas.

4.1.2. Acordo de Paris e Comércio Internacional

O Acordo de Paris, assinado em 2015, é um marco na luta global contra as mudanças climáticas. Ele estabelece metas para limitar o aquecimento global e encoraja todos os países a adotarem medidas para reduzir suas emissões de GEE. O comércio internacional pode desempenhar um papel fundamental na implementação do Acordo de Paris, promovendo a troca de tecnologias verdes e facilitando o acesso a produtos e serviços sustentáveis.

No entanto, a integração das metas do Acordo de Paris ao comércio internacional enfrenta desafios. Existem preocupações de que as regulamentações ambientais possam ser usadas como barreiras comerciais disfarçadas, o que poderia prejudicar as economias em desenvolvimento.

Além disso, há um debate sobre como equilibrar as metas de crescimento econômico com a necessidade de proteção ambiental, especialmente em setores como a agricultura e a manufatura, que são intensivos em carbono.

4.2. Comércio justo e inclusivo

O conceito de comércio justo é fundamental para a promoção da sustentabilidade social no comércio internacional. Ele se refere a práticas comerciais que garantam condições equitativas para produtores e trabalhadores, especialmente em países em desenvolvimento, e que respeitem os direitos humanos e as normas laborais.

As certificações de comércio justo, como a FAIRTRADE[4], têm se tornado populares entre consumidores conscientes, que desejam apoiar práticas comerciais mais éticas. Essas certificações garantem que os produtos foram produzidos de maneira sustentável, com salários justos e condições de trabalho seguras. Elas também asseguram que os lucros sejam distribuídos de forma mais equitativa ao longo da cadeia de valor, beneficiando diretamente os pequenos produtores e trabalhadores.

Embora o comércio justo represente uma pequena fração do comércio global, seu impacto é significativo, especialmente em setores como o café, o cacau e o artesanato. Ele promove um modelo de negócios que valoriza a sustentabilidade social e ambiental, desafiando as práticas comerciais tradicionais que muitas vezes exploram os recursos naturais e a mão de obra de maneira insustentável.

4.2.1. Desafios para a Implementação do Comércio Justo

Apesar de seus benefícios, a implementação do comércio justo enfrenta desafios, como a falta de conscientização entre consumidores e a dificuldade de integração com as cadeias de suprimento globais. Muitos pequenos produtores ainda têm acesso limitado a mercados internacionais, e as barreiras logísticas e financeiras podem dificultar a obtenção de certificações.

Além disso, há um debate sobre o impacto das certificações de comércio justo em larga escala. Alguns críticos argumentam que elas podem criar uma dependência econômica e não abordar as causas estruturais da pobreza e das desigualdades. Outros destacam que o comércio justo precisa ser complementado por políticas governamentais e iniciativas internacionais que promovam o desenvolvimento sustentável de maneira mais ampla.

4.3. Responsabilidade Social Corporativa e Governança

A responsabilidade social corporativa (RSC) e as práticas de boa governança são elementos essenciais da sustentabilidade no comércio internacional. Empresas que adotam essas práticas não só contribuem para o desenvolvimento sustentável, mas também podem melhorar sua competitividade e reputação no mercado global.

[4] https://www.fairtrade.net/

Nos últimos anos, as empresas têm buscado incorporar às suas ações as práticas ESG, compreendo as dimensões Ambiental (Environmental, na sigla em inglês), Social e de Governança.

Cada vez mais as empresas estão incorporando a sustentabilidade em suas operações e estratégias de negócios e isso inclui o compromisso com a redução de emissões, a adoção de práticas de economia circular, o uso de materiais reciclados e a transparência nas cadeias de suprimento.

Grandes empresas estão estabelecendo metas ambiciosas para se tornarem neutras em carbono e adotar energias renováveis, em resposta às demandas dos consumidores e investidores por práticas mais responsáveis.

A integração da sustentabilidade nas práticas empresariais pode criar vantagens competitivas, como a redução de custos através da eficiência energética, a atração de clientes leais que valorizam a sustentabilidade e o acesso a mercados que exigem conformidade com normas ambientais rigorosas. Além disso, as empresas que adotam práticas de sustentabilidade têm maior probabilidade de atrair investimentos de fundos éticos e sustentáveis, que estão crescendo em importância no cenário global.

Apesar dos avanços, a implementação de práticas de responsabilidade social corporativa e a implantação da agenda ESG enfrentam desafios significativos.

Há uma lacuna entre as políticas de sustentabilidade declaradas e sua execução efetiva, especialmente em cadeias de suprimento complexas que envolvem múltiplos países e fornecedores. Muitas empresas ainda lutam para monitorar e garantir que todos os elos de suas cadeias de valor estejam em conformidade com suas políticas de sustentabilidade.

Além disso, a falta de normas globais uniformes para a RSC e ESG cria desafios de governança. Em alguns casos, as práticas de sustentabilidade podem ser utilizadas como ferramenta de marketing (“greenwashing”) sem que haja um compromisso real com mudanças estruturais. Para abordar essas questões, há um movimento crescente por maior transparência e prestação de contas, com iniciativas que exigem relatórios detalhados sobre o impacto ambiental e social das empresas.

4.4. Sustentabilidade e Acordos Comerciais

A integração da sustentabilidade nos acordos comerciais é uma tendência crescente, refletindo a demanda global por um comércio mais responsável. Muitos acordos comerciais recentes incluem disposições sobre proteção ambiental, direitos trabalhistas e desenvolvimento sustentável.

Os acordos comerciais modernos, como o Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA) e o Acordo de Livre Comércio União Europeia-Mercosul, incluem

capítulos dedicados à sustentabilidade. Esses capítulos estabelecem compromissos para proteger o meio ambiente, respeitar os direitos humanos e promover práticas comerciais justas. Eles também fornecem mecanismos para monitorar e aplicar esses compromissos, embora a eficácia desses mecanismos varie.

Contudo, a implementação de capítulos de sustentabilidade nos acordos comerciais enfrenta desafios, como a resistência de setores econômicos que podem ser prejudicados por regulamentações ambientais mais rígidas. Além disso, a falta de mecanismos de execução robustos pode limitar a eficácia desses capítulos, permitindo que as partes evitem cumprir seus compromissos.

A cooperação internacional e o fortalecimento das capacidades institucionais são essenciais para garantir que os compromissos de sustentabilidade nos acordos comerciais sejam cumpridos. Isso inclui a capacitação de autoridades reguladoras, a promoção de boas práticas empresariais e a criação de incentivos para que os países adotem políticas de comércio mais sustentáveis.

Considerações finais

O comércio internacional está em constante evolução, impulsionado por inovações tecnológicas, mudanças nas políticas globais e uma crescente demanda por sustentabilidade e justiça social. Com conclusão, são agora examinadas as tendências emergentes que moldarão o futuro da governança global e do comércio internacional, e discute-se como essas tendências podem ser gerenciadas para criar um sistema de comércio mais equilibrado e resiliente.

Inicialmente, é a tecnologia está transformando todos os aspectos do comércio internacional, desde a maneira como as mercadorias são produzidas e distribuídas até como as transações são realizadas. As tecnologias digitais oferecem novas oportunidades para aumentar a eficiência, reduzir custos e melhorar a transparência nas cadeias de suprimento globais.

O comércio eletrônico (e-commerce) tem crescido exponencialmente nos últimos anos, permitindo que empresas de todos os tamanhos alcancem mercados globais de maneira mais eficaz. Plataformas digitais como Amazon, Alibaba e Spotify facilitam o acesso dos consumidores a uma vasta gama de produtos de todo o mundo, ao mesmo tempo em que fornecem às empresas as ferramentas necessárias para gerenciar suas operações internacionais.

No entanto, o crescimento do comércio eletrônico também traz desafios, como a necessidade de harmonizar as regulamentações internacionais sobre proteção ao consumidor, privacidade de dados e tributação. Além disso, a competição global no comércio eletrônico pode intensificar as disparidades econômicas, com grandes plataformas dominando o mercado e dificultando a entrada de novos concorrentes.

A tecnologia *blockchain* está sendo explorada como uma ferramenta para

aumentar a transparência e a rastreabilidade nas cadeias de suprimento globais. Ao fornecer um registro imutável de transações, o *blockchain* pode ajudar a prevenir fraudes, garantir a autenticidade dos produtos e melhorar a conformidade com as regulamentações ambientais e sociais.

Por exemplo, empresas de moda e alimentos estão utilizando *blockchain* para garantir que seus produtos sejam produzidos de maneira ética e sustentável, oferecendo aos consumidores maior confiança na origem e na qualidade dos produtos que compram. No entanto, a adoção do *blockchain* em larga escala enfrenta desafios, como a necessidade de padrões globais e a integração com sistemas legados.

Embora a globalização tenha promovido a integração econômica, nos últimos anos houve o ressurgimento do protecionismo e do nacionalismo econômico, ameaçando a coesão do sistema multilateral de comércio. Essa tendência é evidente nas guerras comerciais, nas renegociações de acordos comerciais e nas políticas econômicas que favorecem a produção doméstica em detrimento do comércio internacional.

O protecionismo pode ter consequências negativas para o comércio global, como a redução das trocas comerciais, o aumento dos custos para consumidores e empresas, e a diminuição da eficiência econômica. Tarifas elevadas, cotas de importação e barreiras não tarifárias são algumas das ferramentas utilizadas por governos para proteger suas indústrias domésticas, mas essas medidas podem provocar retaliações de outros países, resultando em um ciclo de escalada de tensões comerciais.

Por exemplo, a guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, iniciada em 2018, resultou em tarifas bilionárias sobre uma ampla gama de produtos, afetando as cadeias de suprimento globais e aumentando a incerteza econômica. Embora alguns setores tenham se beneficiado das medidas protecionistas, outros enfrentaram dificuldades devido ao aumento dos custos e à perda de acesso a mercados internacionais.

Além disso, o comércio internacional passa por um momento de transformações, onde a governança global desempenha um papel crucial na criação de um sistema de comércio internacional que seja justo, sustentável e inclusivo. Isso envolve a cooperação entre governos, empresas, organizações internacionais e a sociedade civil para estabelecer normas e práticas que promovam o bem-estar econômico, social e ambiental.

As reformas institucionais são necessárias para que as organizações internacionais, como a OMC, o FMI e o Banco Mundial, possam responder de maneira eficaz aos desafios contemporâneos do comércio global. Isso inclui a modernização das suas estruturas de governança, a inclusão de novas vozes nas discussões globais e a adaptação às novas realidades econômicas e tecnológicas.

Daí surge a questão, qual é o futuro do sistema multilateral de comércio?

O sistema multilateral de comércio, centrado na Organização Mundial do Comércio (OMC), enfrenta desafios significativos diante do crescimento do protecionismo e das tensões geopolíticas. No entanto, o multilateralismo continua sendo a melhor ferramenta para gerenciar as complexidades do comércio global, promovendo a cooperação entre países e evitando conflitos comerciais.

O futuro do comércio internacional dependerá da capacidade das nações e das instituições globais de adaptarem suas políticas e práticas para enfrentar os desafios emergentes e aproveitar as oportunidades oferecidas pela inovação e pela digitalização. A promoção de um comércio sustentável e justo requer uma governança global robusta, que seja capaz de equilibrar os interesses econômicos com as necessidades sociais e ambientais.

Destarte, para fortalecer o sistema multilateral, é necessário reformar a OMC, modernizando suas regras para refletir as mudanças na economia global, como a digitalização e as preocupações ambientais. Além disso, é crucial restaurar o funcionamento pleno do Órgão de Apelação da OMC e melhorar a capacidade da organização de lidar com disputas comerciais de maneira justa e eficiente.

Referências

ABREU, M. P. O Brasil e a economia global: Desafios do comércio e da política comercial. **Textos para Discussão**, Departamento de Economia, PUC-Rio, 2004.

BARBOSA, L. A. **Brasil e a economia global: Poder e comércio internacional**. Riio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008**. Estabelece diretrizes para a política de comércio exterior e internacionalização de empresas. Diário Oficial da União, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Panorama da Indústria 2021: Perspectivas para o Comércio Exterior Brasileiro**. CNI, 2021.

DINIZ, E., & BOSCHI, R. R.. **Globalização, Estado e desenvolvimento**: Desafios para o Brasil no início do século XXI. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

EUROPEAN UNION-MERCOSUR TRADE AGREEMENT. EU Commission. Retrieved from https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Comércio Internacional e Desenvolvimento Sustentável: Oportunidades e Desafios para o Brasil**. IPEA, 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook**: Managing Divergent Recoveries. IMF, 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (2020). **Relatório sobre a Política Externa Brasileira: Comércio Internacional e Governança Global**. MRE. Retrieved from <https://www.gov.br/mre>, 2020.

PECEQUILO, C. S. (2017). O Brasil e as novas configurações da governança global: Desafios e oportunidades. **Contexto Internacional**, 39(3), 509-532, 2017.

Rodrik, D. **The Globalization Paradox**: Democracy and the Future of the World Economy. New York: W. W. Norton & Company, 2011.

Stiglitz, J. E. **Globalization and Its Discontents Revisited**: Anti-Globalization in the Era of Trump. New York: W. W. Norton & Company, 2017.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Trade and Development Report 2020**: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade. UNCTAD, 2020

UNITED STATES-MEXICO-CANADA AGREEMENT (USMCA). Retrieved from <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>, 2020.

.

ARTIGO 6

OS ARTEMIS ACCORDS NA PERSPECTIVA DA NASA

Anderson Oliveira Brito[1]
Daniel Freire e Almeida[2]
Isabella Alvares Fernandes[3]

Introdução

Levando em consideração o atual cenário espacial, bem como a generalidade de atores soberanos que atuam conjuntamente com conglomerados empresariais, observa-se que diversos países adotam a tendência de normatizar internamente a temática espacial, em decorrência de sua integração em tratativas internacionais. Dessa forma, há mais de cinquenta países no globo que dispõem de normas internas acerca do tema espacial.

O Brasil, recentemente, entrou neste grupo seleto de países que sancionaram internamente legislações, delimitações estas que instituem normas aplicáveis a atividades espaciais nacionais. Houve a publicação da Lei 14.946/2024, representando um marco na regulação do setor espacial brasileiro. Esta legislação cobre uma ampla gama de atividades, desde o lançamento de veículos espaciais até o turismo espacial e a exploração de recursos em corpos celestes.

Por outro lado, um exemplo graduado internacionalmente e empírico de poder destas delimitações vêm sendo os Acordos Ártemis, presente documento de estudo. Os Estados Unidos da América redigiram o documento unilateralmente, propiciando,

[1] Graduando do curso de Direito da Universidade Católica de Santos. Bolsista do tipo PIBIC (CNPQ) no Subprograma Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Católica de Santos.
[2] Pós-Doutor em Direito Internacional pela Georgetown University, Law Center, em Washington DC, Estados Unidos da América (2015-2017). Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, com reconhecimento e revalidação pela Universidade de São Paulo-USP (2008-2012). Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, com reconhecimento e revalidação pela Universidade de São Paulo-USP (1999-2002). Vice-líder do Grupo de Pesquisa sobre Governança Global e Regimes Internacionais. Vice-Líder do Grupo de Pesquisa em Direito e Política Espacial da Universidade Católica de Santos. Coordenador da Pós-graduação em Direito e Política Espacial da Universidade Católica de Santos. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Doutorado e Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos. Advogado, atuando, no Brasil e no exterior, nas áreas de Direito Internacional, Direito Digital e Direito Espacial.
[3] Advogada. Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Mestre em Direito Internacional também pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Contato: isabella.alvares@unisantos.br.

após sua confecção, a possibilidade de adesão dos demais sujeitos internacionais.

Neste contexto, os Artemis Accords são, na atualidade, o maior e mais completo corpo de tipificações do tema espacial, com possibilidade de adesão internacional e que melhor procura abranger as temáticas do espaço nos últimos tempos. Os Acordos Ártemis, elevados pela NASA, buscam descrever uma nova visão compartilhada de princípios, que estariam baseados no Tratado do Espaço Exterior de 1967 (Outer Space Treaty, a Carta Magna do espaço), em prol de assim estabelecer um espaço seguro e transparente. E na mesma toada em que se dá os Acordos, se dá o Projeto Artemis, onde a NASA está se fundindo com o setor privado, nações e os meios acadêmicos, em prol de, com estas ajudas, chegar à Lua rapidamente e de forma sustentável, e em seguida em Marte.

Considerando que o contexto espacial sempre se deu de uma forma mais conservadora, entende-se que os Acordos Ártemis vêm para quebrar este paradigma, isto por serem dentre as normativas acerca do tema espaço os regramentos que mais denotam de forma liberal a possibilidade de atores do Direito Internacional Espacial trabalharem com demais sujeitos. Além disso, inova quando toma para si a prescrição de como deve se dar a exploração no que diz respeito aos territórios de execução de atividades espaciais.

Traz em consonância a inovação quanto ao fato de que nenhum outro acordo internacional espacial antes do Ártemis tinha como previsão de diretriz o auxílio a países menos desenvolvidos no quesito de avanços tecnológicos espaciais. Isso é parte de agendas de debates internacionais há tempos, haja vista que existem países com tecnologias que lhes proporcionam informações que necessitam de certa complexidade de meios e recursos para se obter, e muitos destes podem acabar por limitar os não detentores desses meios e recursos.

E relevante inovação também se observa quando se observam os atores e a composição destes acordos, onde há um instrumento internacional que busca o multilateralismo, mas por meio de negociações bilaterais. A NASA redigiu o texto e propiciou a possibilidade de outros países fazerem parte.

Por conseguinte, verifica-se ainda o fato de não ser um tratado em si, haja vista que são considerados Sujeitos de Direito Público e, portanto, aptos a celebrar tratados internacionais, somente os países e as organizações internacionais. O fato é que desde a Resolução 1962 (XVIII), intitulada “Declaração dos Princípios Jurídicos que regem as atividades dos Estados na exploração e utilização do espaço exterior”, adotada por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de dezembro de 1963, onde se observou princípios que deveriam gerir tal contexto espacial (e que não é norma vinculante), se tornou a relação Espaço e normatização deste uma simbiose necessária à humanidade, emergindo os Acordos Ártemis como a renovação desta simbiose, sendo o mais recente acordo internacional realizado.

Assim, considerando que a existência dos Artemis Accords traz importantes

repercussões jurídicas ao ambiente do Direito Internacional Espacial, este fato gerador de debates, provisiona ensejo e fundamento aos estudos investigativos por aqui prescritos.

1. BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA NASA: A RESPONSÁVEL PELOS ARTEMIS ACCORDS

NASA é a sigla em inglês para National Aeronautics and Space Administration (Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço), sendo a agência espacial estadunidense. Foi forjada como resposta às primeiras conquistas espaciais soviéticas e construída no Comitê Consultivo Nacional para a Aeronáutica (NACA, formada em 1915), como o local da investigação e desenvolvimento aeroespacial civil dos EUA (ISPACE, 2022).

Em prol de se entender melhor a conjuntura histórica, é interessante citar, para consubstanciar a breve explanação acerca da história da NASA, descrições de quem fez parte da história da agência de dentro para fora. O ex-historiador-chefe da NASA, Roger Launius, em um trecho do Podcast Houston, da NASA, ao responder o anfitrião Gary Jordan (apresentador), que lhe perguntou acerca das perspectivas históricas que envolveram a criação da NACA, que se tornaria posteriormente NASA, expôs que:

> (tradução nossa) Você sabe, os irmãos Wright foram os primeiros a voar em *Kitty Hawk*, em 1903, então, você sabe, os americanos inventaram fundamentalmente o avião. E não demorou dez anos para que essa tecnologia fosse basicamente superada na América, e a Europa é líder mundial em termos de tecnologia de aviação. Os americanos olham para a Primeira Guerra Mundial, especialmente, e veem rápidos avanços na tecnologia de voo, e percebem que, você sabe, não existe nada parecido aqui. É a única maneira de chegar lá é realmente empreender pesquisa e desenvolvimento nesta área específica, e uma maneira de fazer isso – uma maneira fundamental de fazê-lo para o bem público, para os aspectos mais amplos de todas as coisas. Que estão associados a estes militares, civis, qualquer outra coisa que possa existir - o governo federal deveria assumir isso. Isso levou à decisão, e demorou um pouco para chegar lá e eu meio que conto essa história, há alguns, há alguns bobs e tramas e meandros do processo, mas no final das contas o NACA é o resultado disso em, em 1915. E, e a sua tarefa é bastante simples: basicamente investigar - e este é um termo que é, é, que foi usado na, na legislação - investigar os problemas de luta, fuga com vista à sua solução prática. Então, temos que descobrir como estamos fazendo isso, temos que contratar pesquisadores, temos que fornecer-lhes as ferramentas de que precisam para promover a

> tecnologia. E o resultado disso é a NACA (episódio 286. Este episódio foi gravado em 16 de março de 2023) (Bowman, 2023).

Na mesma toada, narrando a história, versa o livro History of NASA que:

> (tradução nossa) O diretor da Agência Central de Inteligência, Allen Dulles, afirmou que o lançamento soviético não surpreendeu a comunidade de inteligência dos EUA, mas o aumento do fator medo era óbvio. Em 10 de outubro de 1957, menos de uma semana após o Sputnik entrar em órbita, foi convocada uma reunião do Conselho de Segurança Nacional dos EUA para avaliar seu impacto.
>
> Subsequentemente, os lançamentos do Sputnik se tornaram o catalisador para a criação de uma agência que "...proporcionaria pesquisa sobre os problemas de voo dentro e fora da atmosfera da Terra e para outros fins". O Congresso dos EUA aprovou legislação estabelecendo a NASA, a Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço, e o presidente Eisenhower assinou a lei em 29 de julho de 1958. Até aquele outono, a NASA havia absorvido completamente as funções de seu predecessor, o Comitê Nacional Consultivo de Aeronáutica (NACA).
>
> Os Estados Unidos há muito têm interesse no desenvolvimento da aviação, formando a NACA em 1915. Com pioneiros da aviação como Orville Wright envolvidos, a missão da NACA era "supervisar e dirigir o estudo científico dos problemas de voo, com vista à sua solução prática".
>
> Embora os irmãos Wright, de Dayton, Ohio, tenham sido os primeiros a voar, a NACA foi formada em resposta aos óbvios sucessos de outras nações, especialmente à medida que as implicações militares das aeronaves foram demonstradas durante a Primeira Guerra Mundial. A NACA conduziu testes de voo e avaliações de vários modelos de aeronaves e estabeleceu instalações de pesquisa que utilizaram túneis de vento e designs inovadores para maximizar o desempenho das aeronaves (Madden; White, 2023, p. 5-8).

Sendo a criação da NASA uma posterior consequência evolutiva da antiga NACA, criada em resposta às movimentações Russas no espaço, neste sentido versa:

> Mesmo antes da derrota final da Alemanha Nazista na Segunda Guerra Mundial, a coalizão Aliada que alcançou a vitória havia começado a se fragmentar. Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Soviética haviam formado uma parceria militar diante da agressão nazista, mas a frágil cooperação rapidamente deu

lugar à rivalidade pós-guerra.

Juntamente com os avanços tecnológicos da guerra, surgiu a percepção de que a exploração espacial apresentava tanto perigo quanto oportunidade para as superpotências emergentes. Leste e Oeste, motivados pelo nacionalismo e pelo medo, buscavam ganhar a vantagem. A nação líder no espaço poderia colocar em risco a segurança nacional da outra, ameaçando um ataque preventivo com armas nucleares.

Em 4 de outubro de 1957, essa tentativa de superação entrou em uma nova e perigosa dimensão para os Estados Unidos. A União Soviética chocou o mundo com o lançamento do Sputnik 1, o primeiro satélite feito pelo homem a orbitar a Terra. A Corrida Espacial estava oficialmente começada, e os EUA já estavam atrás. O Sputnik tinha o tamanho de uma bola de basquete e pesava apenas 183 libras, mas abalou profundamente os estabelecimentos civil e militar americanos. Os sinais de rádio do pequeno satélite foram ouvidos por operadores amadores, e uma única órbita baixa da Terra foi executada em 98 minutos. Esses sinais foram perceptíveis por três semanas, e o Sputnik orbitou 1.440 vezes antes que suas baterias finalmente morressem em 26 de outubro de 1957.

Um mês depois, o Sputnik 2 seguiu, levando um cachorro chamado Laika para o espaço. Enquanto isso, os Estados Unidos continuaram sua própria tentativa de colocar um satélite em órbita. Em dezembro de 1957, o Vanguard explodiu momentos após o lançamento. Em 31 de janeiro de 1958, o Explorer I se tornou o primeiro satélite dos EUA a orbitar a Terra. Ainda assim, os americanos descobriram um novo sentimento de vulnerabilidade graças à iniciativa soviética. O historiador Geoffrey C. Ward lembrou: "...quão assustador o Sputnik me pareceu como um adolescente, especialmente quando recebi uma carta de um velho amigo na Índia que simplesmente dizia: 'Com essa notícia, a América acabou... O que aconteceu? Como a América poderia deixar isso acontecer?' como se de alguma forma tivéssemos perdido o controle." (Madden; White, 2023, p. 5-8).

Por conseguinte, a maior agência espacial do planeta reúne condições históricas que denotam a busca pela evolução espacial, em cenário de rivalidade com a então União Soviética, culminando em importante conjunto de conquistas neste segmento.

2. OS ACORDOS ÁRTEMIS: EXPLORANDO SUA CONSTITUIÇÃO

O Programa Ártemis (batizado desta forma por ser o nome da irmã gêmea de Apolo, deus do Sol, que é a deusa da Lua) veio com o intuito de substituir o programa APOLO, o qual resultou no feito da primeira pessoa na Lua.

Dentro deste contexto, se faz mister ter em mente que, tanto o escopo político do Programa Artemis, quanto dos Acordos, estavam sendo moldados desde novembro de 2015, quando o presidente Barack Obama assinou a Lei de Competitividade de Lançamento Espacial Comercial dos EUA, chamada de Lei de Estimulação da Competitividade e Empreendedorismo Aeroespacial Privado ou Lei SPACE. Esta denotava a intenção de se flexibilizar a interação de empresas com Estados soberanos quanto a exploração espacial. Isto pode ser observado com a simples redação do TÍTULO I e seções subsequentes do então regramento:

> *"TITLE I—SPURRING PRIVATE AEROSPACE COMPETITIVENESS AND ENTREPRENEURSHIP"* (tradução nossa: TÍTULO I - INCENTIVO À COMPETITIVIDADE AEROESPACIAL PRIVADA E EMPREENDEDORISMO

> [...] "Seção 103. *Indemnification for space flight participants."* (Tradução nossa: Indenização para participantes de voos espaciais). "Seção 104. Launch license flexibility" (tradução nossa: Flexibilidade da licença de lançamento) [...] "Seção 113. Streamline commercial space launch activities" (tradução nossa: Simplificar as atividades de lançamento espacial comercial). (United States of America, 2015).

Ainda consegue-se depreender isto com algumas citações do então presidente no evento: (tradução nossa) "facilitar a exploração comercial e a recuperação comercial do espaço recursos por cidadãos dos Estados Unidos" (Cambridge University Press, 2023). Neste mesmo sentido: (tradução nossa) "cidadão dos EUA envolvido na recuperação comercial de um recurso de asteroide ou de um recurso espacial terá direito a qualquer recurso de asteroide, ou recurso espacial obtido" (Cambridge University Press, 2023). Foi um marco em prol de abranger as possibilidades de parcerias e percepção de fundos para os objetivos espaciais americanos.

Em abril de 2020, enquanto os Acordos estavam a ser redigidos, o presidente que sucedeu Obama, Donald Trump, emitiu uma ordem executiva reafirmando a visão dos EUA de que o espaço é um (tradução nossa) "bem comum global" e encorajando o "apoio internacional à recuperação pública e privada e à utilização de recursos em espaço exterior, consistente com a lei aplicável." (Cambridge University Press, 2023). A ordem instruiu:

> O Secretário de Estado [a] procurar negociar declarações conjuntas e acordos bilaterais e multilaterais com estados estrangeiros relativamente a operações seguras e sustentáveis para a recuperação e utilização pública e privada de recursos espaciais (Cambridge University Press, 2023).

Um dos objetivos da Política Espacial Nacional de Trump era estender a atividade econômica humana para o espaço profundo, estabelecendo uma presença humana permanente na Lua e, em cooperação com a indústria privada e parceiros internacionais, desenvolver infraestruturas e serviços que permitirão a exploração orientada pela ciência, a utilização de recursos espaciais e missões humanas a Marte. (Cambridge University Press, 2023). Atualmente, o quadro de prioridades espaciais dos Estados Unidos, na administração Biden, acaba por reafirmar esta abordagem exploratória dos astros inerentes à NASA desde sua confecção, o que pode ser observado com a citação de uma dentre as partes inerentes a redação do que prescreveu o Relatório Aeronáutico e Espacial do Presidente, que abrange como Ano fiscal o período de 1º de outubro de 2022 a 30 de setembro de 2023 (Este relatório abrange as atividades programadas e as realizações de todas as agências dos Estados Unidos no campo das atividades aeronáuticas e espaciais durante o ano civil anterior). Corrobora-se:

> Ampliando e Aprofundando Parcerias Espaciais Internacionais. Os Acordos Artemis estão no centro dos **esforços diplomáticos espaciais civis da administração Biden-Harris** (Grifo nosso). Sob a liderança da Vice-Presidente Harris, 20 nações aderiram aos Acordos Artemis, elevando o total atual para 29 signatários no final do ano fiscal de 2023. Como Presidente do Conselho Nacional do Espaço, a Vice-Presidente liderou engajamentos específicos com o Presidente Emmanuel Macron, o Presidente Yoon Suk Yeol e o Primeiro-Ministro Narendra Modi que fortaleceram a cooperação espacial internacional dos EUA com a França, Coreia do Sul e Índia." (tradução nossa). (NASA, 2024)

O Acordo atualmente reflete a junção de prioridades oriundas de mandatos presidenciais, sendo a política contemporânea dos EUA um conglomerado de perspectivas advindas desde 1961, com Kenedy endossando a corrida espacial. Pouco depois do aniversário de 50 anos do primeiro pouso do homem na Lua, a NASA lançou o Programa Artemis, no qual a agência e seus parceiros internacionais assinaram os Artemis Accords para a participação internacional, nos preceitos do Acordo, e no programa Artemis da agência, durante uma reunião virtual do Congresso Astronáutico Internacional (IAC). Verifica-se uma série de acordos bilaterais assinados neste evento.

2.1 Os Acordos Artemis em Panorama

Os Artemis Accords perfazem um corpo de tipificações que exterioriza um sistema de princípios para a cooperação na exploração civil e utilização da Lua, de Marte, dos cometas e a promoção da cooperação internacional (NASA, 2020). Em verdade, buscam promover esforços no sentido de um consenso global sobre questões críticas relativas à exploração e utilização do espaço. Igualmente, desejam aplicar as disposições do Tratado do Espaço Exterior e de outros instrumentos internacionais relevantes e assim estabelecer um entendimento político relativamente a práticas mutuamente benéficas para a futura exploração e utilização do espaço exterior, com destaque para as atividades conduzidas em apoio ao Programa Ártemis.

Inicialmente, prescrevem os acordos, ao expor seus objetivos, que os signatários devem implementar os princípios estabelecidos por meio de suas próprias atividades, adotando, conforme apropriado, medidas como planejamento de missões e mecanismos contratuais com entidades que atuam em missões, planejamento de missões e mecanismos contratuais com entidades que atuam em seu nome (NASA, 2020).

Em seguida, os textos denotam como se dará a fase da implementação, versando que as atividades de cooperação relativas à exploração e utilização do espaço exterior podem ser implementadas via instrumentos adequados, tais como memorandos de entendimento, onde os signatários ou as suas subordinadas devem descrever a natureza, o âmbito e os objetivos da atividade de cooperação civil (NASA, 2020).

Após esta descrição, a redação dos Artemis Accords parte para a exposição dos princípios que devem nortear as ações espaciais dos países signatários, quais sejam (NASA, 2020):

Exploração pacífica: todas as atividades realizadas no âmbito do programa Artemis devem ter fins pacíficos. Consistente com o Tratado do Espaço Exterior, os Acordos Artemis afirmam que as atividades cooperativas devem ser exclusivamente para fins pacíficos e de acordo com o Direito Internacional.

Transparência: os signatários dos Acordos Artemis conduzirão as suas atividades de forma transparente para evitar confusões e conflitos. A transparência é um princípio fundamental para a exploração e utilização civil responsável do espaço. Os signatários estão comprometidos com a ampla divulgação de informações sobre suas respectivas políticas espaciais nacionais e planos de exploração espacial, de acordo com suas regras e regulamentos nacionais.

Interoperabilidade: as nações que participam no programa Artemis esforçar-se-ão por apoiar sistemas interoperáveis para aumentar a segurança e a sustentabilidade.

Assistência de emergência: os signatários dos Acordos Artemis comprometem-

se a prestar assistência ao pessoal em perigo.

Registo de objetos espaciais: qualquer nação que participe deve ser signatária da Convenção de Registro ou tornar-se signatária com rapidez. O registro adequado de objetos espaciais pode ajudar a mitigar o risco de interferências prejudiciais.

Divulgação de dados científicos: os signatários dos Acordos Artemis comprometem-se a divulgar publicamente a informação científica. A partilha de dados científicos com a comunidade global de forma transparente pode ajudar a garantir que todo o mundo possa beneficiar-se da exploração espacial.

Preservação do Patrimônio: os signatários comprometem-se a preservar o patrimônio do espaço exterior. Pretendem preservar locais de pouso humanos ou robóticos historicamente significativos, artefatos, naves espaciais e outras evidências de atividade em corpos celestes, e contribuir para os esforços multilaterais para desenvolver ainda mais práticas e regras internacionais aplicáveis.

Recursos espaciais: a extração e utilização de recursos espaciais devem ser fundamentalmente realizadas para assegurar a exploração sustentável dos signatários dos Acordos para poder beneficiar a humanidade e não criar um quadro onde seja crítica para operações sustentáveis a continuidade.

Desconflito de atividades: as nações comprometem-se a evitar interferências prejudiciais e a apoiar o princípio da devida consideração, conforme exigido pelo Tratado do Espaço Exterior. As disposições relativas à devida consideração e a não interferência prejudicial são fundamentos do Tratado do Espaço Exterior. Os signatários dos Acordos Artemis devem ajudar na implementação dessas obrigações, fornecendo notificação de suas atividades, inclusive em relação à localização e natureza geral de suas operações, e coordenando-se com qualquer ator relevante para evitar interferências prejudiciais.

Detritos orbitais: declara que os países se comprometem a planejar a eliminação segura dos detritos. Planejar a mitigação de detritos orbitais, bem como descartar naves espaciais com segurança, é fundamental para manter um ambiente seguro no espaço e operar no espaço de forma sustentável.

Cabe-se por fim, dissecando textos publicados, denotar de forma conjunta os feitos inerentes ao programa Artemis, no qual as missões Artemis estão progredindo, mas com alguns atrasos em relação ao cronograma original. A missão Artemis I foi concluída com sucesso em dezembro de 2022, missão esta não tripulada que testou com êxito os sistemas da nave espacial Orion e do foguete Space Launch System (SLS) em órbita lunar. A missão Artemis II foi adiada para setembro de 2025, originalmente prevista para novembro de 2024, missão que deve levar astronautas em um sobrevoo lunar, sem pouso. Por sua vez, a missão Artemis III também foi adiada para setembro de 2026, anteriormente planejada para 2025, sendo esta, a

missão histórica que marcará o retorno humano à superfície lunar pela primeira vez desde 1972 (NASA, 2024).

2.2 O Poder Vinculante dos Acordos Artemis

Para entendermos tal questão, se faz mister, inicialmente, que se tenha em mente a hierarquia das regras dentro do Direito Espacial. Neste sentido:

> Além dos tratados que versam sobre o Direito Espacial, existem as Resoluções adotadas no âmbito da ONU, que são cada vez mais complementadas por outros instrumentos não vinculantes, como diretrizes e códigos de conduta (que, por não serem juridicamente exigíveis, são designados instrumentos de "soft law"). (Comissão de Direito Espacial da OAB/Santos, 2023).

Figura 01 - O gráfico abaixo procura exibir a posição dos Acordos Ártemis na hierarquia existente dentre os instrumentos de Direito Espacial. O gráfico é intitulado "space law instruments" (créditos da imagem: Anderson O. Brito).

Conforme expressa a Comissão de Direito Espacial da OAB/Santos:

> Embora as Resoluções da ONU relacionadas ao Espaço não sejam consideradas diretrizes juridicamente vinculantes, elas têm importante valor político e desenvolveram ou podem desenvolver efeitos jurídicos ou quase jurídicos sob certas circunstâncias (Comissão de Direito Espacial da OAB/Santos, 2023).

Fundamentados no Tratado do Espaço Exterior de 1967, os Acordos de Artemis perfazem um conjunto não vinculativo de princípios projetados para orientar a exploração e o uso do espaço civil no século XXI. Conforme já delineado, os Acordos são coliderados pelos Estados Unidos da América, através do Departamento de Estado e da NASA (U.S. Department of State, 2023).

Conclui-se, doravante, que os Acordos Artemis não são detentores de poder legalmente vinculante como um tratado internacional.

3. O PAPEL DA NASA, DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E DO BRASIL NOS ACORDOS ARTEMIS

3.1 O Papel da Nasa

A NASA tem um papel central de liderança quanto ao projeto Artemis, se subordinando somente aos EUA, e tem uma contribuição conjunta com os Estados Unidos da América na redação dos Acordos Artemis. A NASA tem um lugar de liderança, não só na redação, mas nas assinaturas, sendo necessário para um país assinar, fazê-lo conjuntamente com a NASA, e o Departamento de Estado, subjugados aos EUA.

De modo que, com o arcabouço de conhecimento adquirido com as pesquisas científicas quanto à pauta levantada, depreende-se que o entendimento geral é de que a NASA é, em uma palavra, o que seus documentos oficiais acerca dos Acordos Artemis descrevem: Liderança, tanto do projeto, quanto dos Acordos.

Neste sentido, todavia, atentando-se em trazer novos portifólios de pesquisa, servimo-nos igualmente de informações contidas no Relatório Aeronáutico e Espacial do Presidente que abrange como Ano Fiscal o período de 1º de outubro de 2022 a 30 de setembro de 2023, nestes termos:

> O OES/SA liderou a colaboração do Departamento com a NASA para promover a participação internacional nos Acordos Artemis. Os Acordos Artemis são um compromisso político não vinculante para a exploração e uso seguros, sustentáveis e responsáveis do espaço exterior, à medida que os Estados Unidos e seus parceiros e aliados retornam à Lua e viajam além. No ano fiscal de 2023, após esforços diplomáticos concertados, o OES/SA teve o prazer de ver sete novos países decidirem aderir aos Acordos Artemis, incluindo as duas primeiras nações africanas (Ruanda e Nigéria) e importantes nações espaciais como Índia e Alemanha. (tradução nossa) (NASA, 2024).

No contexto de pesquisa, é essencial a descrição acima, crucial para entender

que não só dos esforços da NASA e dos EUA em negociar é que se contextualizou os Acordos internacionalmente, mas também de contribuição política advinda da OES/SA (Oceans and International Environmental and Scientific Affairs), setor que liderou a colaboração do Departamento de Estado para com a NASA, buscando a promoção e a participação internacional de todos nos Acordos Artemis (NASA, 2024).

3.2 O Papel dos EUA

Os programas espaciais são projetos muito caros e complexos, com um elevado grau de risco. Além disso, os voos espaciais tripulados, como os históricos voos Apollo, e agora o programa Artemis, não proporcionam benefícios econômicos ou de segurança diretos. Assim, o investimento neles não é de retorno evidente, onde a exploração, também não está no topo da agenda de nenhum país. Então, como explicar um investimento desta magnitude? A chave para compreender estes processos está na identificação do incentivo político. A Lua sempre ocupou um lugar importante na cultura humana, mas foi o conflito entre as superpotências durante a Guerra Fria que a transformou em um objetivo político significativo, em termos de poder, estatuto e influência.

Ainda hoje, os países que se consideram potências mundiais almejam a Lua, seja China, Rússia, Índia, Europa e outros países, que sempre tentam chegar lá, seja com voos tripulados ou com missões tecnológicas. O programa Artemis faz da Lua um objetivo político, e neste contexto, os Acordos Artemis, pretendem enviar uma mensagem clara de que os americanos estão em busca de liderar a corrida pela superioridade tecnológica espacial.

Nas frases iniciais dos Acordos Artemis a NASA enfatiza que está liderando o programa e que seus parceiros internacionais têm um papel fundamental a desempenhar na consecução dos objetivos do programa. Enfatizando também que a NASA se subordina aos EUA, para que este possa estabelecer suas parcerias no domínio do espaço civil. Reflete-se isto nas seguintes palavras prescritas no documento que descreve o plano oficial da NASA acerca dos Acordos, mais especificamente na parte de seu prefácio: (tradução nossa) "**Co-liderado para os Estados Unidos** (grifo nosso) pelo Departamento de Estado e pela Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço (NASA)" (U.S. Department of State, 2023).

Em continuidade, consolidando o entendimento de que os EUA têm lugar soberano nos Acordos Artemis e no Projeto, Jim Bridenstine, administrador da NASA, dentro do *The Artemis Plan* define ligeiramente no mesmo prefácio a pouco citado, o papel da NASA e dos EUA dentro dos Acordos Ártemis e do projeto Ártemis:

> (tradução nossa) "A NASA está formando uma coalizão de parcerias com o setor, nações e os meios acadêmicos que nos ajudarão a chegar à Lua rapidamente e de forma sustentável, juntos. **Nosso trabalho para catalisar a economia espacial dos EUA** com parcerias público-privadas possibilitou realizar mais do que nunca. O orçamento de que precisamos para realizar tudo o que foi estabelecido neste plano" (NASA, 2020).

Outra redação que exemplifica isto, é retirada do setor final do acordo, mais especificamente na Seção 13 das Disposições Finais do mesmo: (tradução e grifo nossa) "**Após 13 de outubro de 2020, qualquer Estado que deseje se tornar signatário destes Acordos poderá submeter sua assinatura ao Governo dos Estados Unidos** para ser acrescentada a este texto." (NASA, 2020).

Quanto a este modelo de soberania dos EUA sobre os Acordos, desde que os Acordos Artemis foram publicados, têm sido alvo de análises internacionais neste ponto de "gestão americana unilateral". Isso se destaca, principalmente, pelo fato de o tema estar na agenda mundial, visando a elaboração de acordos multilaterais. Os Acordos Artemis enfatizam a força e a capacidade de uma superpotência, para impor a sua vontade, estabelecendo o campo de ação, agenda e as regras do jogo.

Considerações Finais

A cooperação internacional em projetos espaciais complexos, como o Artemis, é fundamental para o avanço científico e tecnológico. No entanto, como toda iniciativa de grande escala, os acordos Artemis não estão isentos de análises internacionais.

Em nosso escopo, neste capítulo, tivemos o condão de buscar compreender as diferentes perspectivas sobre o programa, com vistas a contribuir para um debate mais aprofundado e construtivo sobre o futuro da exploração lunar e dos corpos celestes.

Vale referenciar, pois, que em 2015, os Estados Unidos aprovaram o Título IV da Lei de Competitividade de Lançamento Espacial Comercial de 2015 (USA, 2015), a primeira lei doméstica sobre utilização de recursos espaciais. Houve pouca objeção oficial à legislação por parte de países dentro das Nações Unidas ou de outra forma. No entanto, tanto a Rússia quanto a China expressaram preocupações com essa regulamentação doméstica de recursos espaciais. Para a Rússia, a utilização de recursos espaciais deve ser abordada em nível internacional (Gianonni-Crystal, 2024). Logo, os Acordos Artemis surgem como uma oportunidade neste sentido.

Neste aspecto, perante a comunidade internacional, a NASA compartilha uma visão otimista sobre o que os Acordos Artemis significarão para o futuro da exploração espacial (Ortega, 2020). No entanto, até o momento, flagrantemente ausentes da lista de signatários estão a Rússia e a China - duas das principais potências espaciais do

mundo. Ambos os países expressaram preocupação de que o Programa Artemis seja muito centrado nos EUA (Ortega, 2020).

O fato é que a diplomacia espacial desempenha um papel crucial na construção de um futuro pacífico e sustentável para a exploração espacial. As eventuais críticas aos Acordos Artemis servem como um alerta para a necessidade de fortalecer os mecanismos de cooperação internacional e de promover o diálogo entre as diferentes visões sobre o futuro da exploração lunar.

Na presente pesquisa, ficou demonstrado que com o anúncio do seus Acordos Artemis e seu Programa Artemis, os EUA deram início a uma nova era na exploração espacial. O ambicioso projeto busca colocar a primeira mulher na Lua e enviar humanos a Marte pela primeira vez. Tudo, pois, na perspectiva da NASA, fundamento nos Acordos Artemis, haja vista que essas oportunidades exigem um regime jurídico sólido e de boa governança para gerenciar a condução pacífica das atividades no espaço sideral.

Verifica-se, que para implementar o Programa, os EUA estão executando uma série de acordos bilaterais com seus parceiros que representam a visão dos Estados Unidos para um código de conduta no espaço sideral. Por conseguinte, hodiernamente, quarenta e três países já firmaram o compromisso com os EUA.

Restou claro que os Acordos são um desdobramento do Tratado do Espaço Sideral e incorporam disposições de outros tratados da ONU sobre o espaço, dependendo o sucesso dos Estados Unidos, principalmente em busca da amplitude e diversidade da coalizão com os demais signatários.

Os Acordos Artemis reconhecem os benefícios econômicos que fluirão da exploração e desenvolvimento espacial. No entanto, ao contrário do Tratado da Lua de 1979, também aproveitam a natureza humana e os incentivos que a história tem demonstrado que conduzem a resultados.

Os Acordos inovam ao reconhecerem a existência de direitos de posse no espaço, e fornecem o quadro para proteger o investimento privado no domínio espacial, concedendo aos investidores a esperança de colher frutos com lucros vultosos. Os Acordos, o que outros ditames não fizeram, reconhecem a realidade da crescente influência comercial do espaço. Os Acordos também oferecem uma grande oportunidade para que nações com programas espaciais incipientes possam se tornar atores sérios no espaço sideral daqui para frente. E mesmo não sendo vinculante, verifica-se que, quanto mais ampla for a coalizão dos EUA, maior será a probabilidade de que os Acordos permitam que o mesmo estabeleça um regime obrigatório de boa governança quanto ao espaço sideral, promovendo assim a sua interpretação do Tratado do Espaço no cenário internacional atual.

Todos os tratados espaciais das Nações Unidas referem-se ao Tratado do Espaço Exterior como sua base e que buscam elaborar mais detalhadamente alguns de seus princípios. Ao revestir os Acordos com a autoridade e a legitimidade do Tratado

do Espaço Exterior, e dos tratados *"Rescue Agreement", "Liability Convention", "Registration Convention", "Moon Agreement"*, bem como os benefícios da coordenação por fóruns multilaterais, tais como o Comitê das Nações Unidas para a fóruns multilaterais, e o Comitê das Nações Unidas para os Usos Pacíficos do Espaço Exterior (COPUOS); os EUA buscam usar os Acordos para criar uma norma internacional consuetudinária, que vincularia não apenas as partes dos Acordos, mas também as não-partes em seu uso e exploração do espaço sideral.

O Tratado do Espaço Exterior fala apenas de princípios gerais e, portanto, está pronto para ser elaborado e operacionalizado, tomando o Acordo Artemis, como os tratados seguintes ao "Outer Space Treaty", em uma relevante interligação de preceitos legais existentes, acrescentando uma interpretação contemporânea da visão dos Estados Unidos quando a temática espacial.

De modo que, na geopolítica espacial, concluí-se que a abertura para assinaturas dos Acordos Artemis, envia uma mensagem poderosa à comunidade internacional, de que o governo dos EUA está empenhado em prosseguir esforços de ponta em tecnologia, e está aberto à inovação, ao investimento, ao desenvolvimento da força de trabalho de todos, para promover o crescimento sustentável e a colaboração internacional para resolver os maiores problemas da humanidade utilizando as múltiplas possibilidades do espaço.

Referências

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **AEB apresenta iniciativas brasileiras para agricultura espacial durante workshop internacional**. Agência Espacial Brasileira. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/assuntos/noticias/aeb-apresenta-iniciativas-brasileiras-para-agricultura-espacial-durante-workshop-internacional>. Acesso em: 8 dez. 2023.

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **AEB participa da abertura do 1º Workshop do ITA sobre o Programa Artemis**. Agência Espacial Brasileira. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/assuntos/noticias/aeb-participa-da-abertura-do-1o-workshop-do-ita-sobre-o-programa-artemis>. Acesso em: 19 dez. 2023.

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **Brasil coorganiza workshop internacional dos Acordos Artemis**. Agência Espacial Brasileira. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/assuntos/noticias/brasil-co-organiza-workshop-internacional-dos-acordos-artemis>. Acesso em: 14 dez. 2023.

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **PNAE: Programa Nacional de Atividades Espaciais: 2022-2031.** Agência Espacial Brasileira. 2 ed. Brasília: AEB, 2023. Disponível em: <https://observatorio.aeb.gov.br/publicacoes-e-noticias/

publicacoes/programa-nacional-de-atividades-espaciais-pnae#pnae-geral>. Acesso em: 25 ago. 2024.

AGÊNCIA GOV. **Embrapa e AEB firmam parceria em projeto do Programa Artemis, da Nasa:** O Brasil é um dos 27 países signatários da parceria para implantação de uma base lunar e a preparação para a futura missão para Marte. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/embrapa-e-aeb-firmam-parceria-em-projeto-do-programa-artemis-da-nasa>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BOWMAN, Abigail; BAIRD, Danny. **Artemis III**. NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/mission/artemis-iii/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BOWMAN, Abigail; BRAZDA, Tessa. **Artemis IV.** NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/general/nasas-artemis-iv-building-first-lunar-space-station/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BOWMAN, Abigail; DAINES, Gary. **Artemis Accords:** Principles for a Safe, Peaceful, and Prosperous Future. NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/artemis-accords/>. Acesso em: 28 out. 2024.

BOWMAN, Abigail; KRAFT, Rachel. **Artemis II**. NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/mission/artemis-ii/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BOWMAN, Abigail; OSTOVAR, Michele. **Aeronautics and Space Report of the President**. NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/history/history-publications-and-resources/aeronautics-and-space-report-of-the-president/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BOWMAN, Abigail; OSTOVAR, Michele. **The Apollo Program:** "That's one small step for a man. One giant leap for mankind". NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/the-apollo-program/>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BOWMAN, Abigail; PETERS, Erika. **Artemis I**. NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/mission/artemis-i/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BOWMAN, Abigail. **Artemis Accords**. NASA, 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/humans-in-space/artemis/#accords>. Acesso em: 10 mai. 2024.

BOWMAN, Abigail. **The Entire History of NASA**. National Aeronautics and Space Administration, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.nasa.gov/podcasts/houston-we-have-a-podcast/ep-286-the-entire-history-of-nasa/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos (Coord.). **Lei Nº 8.854, de 10 de Fevereiro de 1994**.: Cria, com natureza civil, a Agência Espacial Brasileira (AEB) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L8854.htm#:~:-

text=LEI%20N%C2%BA%208.854%2C%20DE%2010,Art>. Acesso em: 2 set. 2024.

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. Signatories of the U.S.-Led Artemis Accords Meet in Person for the First Time. **American Journal of International Law**, 117(1), pp. 133–139. doi:10.1017/ajil.2022.88, 2023. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/signatories-of-the-usled-artemis-accords-meet-in-person-for-the-first-time/9637F1D9B1F81BCF5AA4AC659DA316AE#>. Acesso em: 21 dez. 2023.

COMISSÃO DE DIREITO ESPACIAL/SUBSEÇÃO DE SANTOS. **Noções Introdutórias de Direito Espacial:** Cartilha da Comissão de Direito Espacial da OAB/Santos. 1 ed. 2023. Disponível em: <https://www.oabsantos.org.br/arquivos/download/2022_5_11_16_7_46_43153.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

EMBAIXADA E CONSULADOS DOS EUA NO BRASIL. **Informativo: Acordos Artemis – Unidos pela Exploração Pacífica do Espaço Profundo**. 2020. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/acordos-artemis-unidos--pela-exploracao-pacifica-do-espaco-profundo/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

FOUST, Jeff. **Japan passes space resources law**. Policy & politics, 17 jun. 2021. Disponível em: <https://spacenews.com/japan-passes-space-resources--law/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

GIANNONI-CRYSTAL, Francesca. Jurisdictional choice for space resource utilization projects: current space resource utilization laws. **Santa Clara Journal of International Law**, v. 22, n. 02, p. 01-74, 2024. Disponível em: <https://digitalcommons.law.scu.edu/scujil/vol22/iss2/1/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Pedidos de Patente de Tecnologias Relativas ao Setor Aeroespacial:** Panorama do Cenário Brasileiro e Potenciais Contribuições ao Programa Ártemis. 1. ed. 2022. <Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/uso-estrategico-da-pi/estudos--e-informacao-tecnologica/RADAR25_setor_aeroespacial.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.

ISPACE. **iSpace receives interim payment on lunar regolith transfer contract from NASA**. 22 set. 2022. Disponível em: <https://ispace-inc.com/news--en/?p=3696>. Acesso em: 1 mai. 2024.

MADDEN, April; WHITE, Jon. **History of NASA:** The Fascinating Story of the Iconic American Space Agency. 1. ed. London: Future Publishing Ltd., 2023.

MELAMED, Avishai et al. Going to outer space with new space: The rise and

consequences of evolving public-private partnerships. **Space Policy**, v. 68, mai. 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0265964624000171>. Acesso em: 4 mai. 2024.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. **Comment by the Information and Press Department on the US President's executive order on encouraging international support for the recovery and use of space resources**. 2020. Disponível em: <https://archive.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4096701>. Acesso em: 28 out. 2023.

NASA. **Aeronautics and Space Report of the President Fiscal Year 2023 Activities.** 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2023/01/fy-2023-report-of-the-president.pdf?emrc=66f2b95ba3bb7>. Acesso em: 29 out. 2023.

NASA. **Artemis Accords.** 2024. Disponível em: <https://www.nasa.gov/artemis-accords/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

NASA. **NASA's Lunar Exploration Program Overview.** Artemis Plan, set. 2020. 74 p. Disponível em: <https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2020/12/artemis_plan-20200921.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2023.

NASA. **The artemis accords:** principles for cooperation in the civil exploration and use of the moon, mars, comets, and asteroids for peaceful purposes. 2020. Disponível em: <https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2022/11/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2024.

ORTEGA, Almudena Azcárate, **Artemis Accords:** A Step Toward International Cooperation or Further Competition? Lawfare, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://www.lawfaremedia.org/article/artemis-accords-step-toward-international-cooperation-or-further-competition>. Acesso em: 22 ago. 2024.

OSTOVAR, Michele; DUNBAR, Brian. **NASA history**. 2023. Disponível em: <https://www.nasa.gov/history/>. Acesso em: 28 out. 2023.

POTTER, Sean; WARNER, Cheryl. **NASA, International Partners Advance Cooperation with First Signing of Artemis Accords**. Press Release, NASA, 08 out. 2020. Disponível em: <https://www.nasa.gov/news-release/nasa-international-partners-advance-cooperation-with-first-signings-of-artemis-accords/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

SPACEREF. **NASA announces second collaborations for comercial space capabilities opportunities**. Press Release, 02 nov. 2022. Disponível em: <https://spacenews.com/nasa-announces-second-collaborations-for-commercial-space-capabilities-opportunities/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. **Public Law 114-90 – Novermber 25th, 2015**. To facilitate a pro-growth environment for the developing commercial space industry by encouraging private sector investment and creating more stable and predictable regulatory conditions, and for other purposes. USA, 2015. Disponível em: <https://www.congress.gov/114/statute/STATUTE-129/STATUTE-129-Pg704.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2023.

ARTIGO 7

O MODELO DIALÓGICO E A GOVERNANÇA ARTICULADA: UMA APROXIMAÇÃO DEMOCRÁTICA NECESSÁRIA PARA COMBATER OS DOIS GRAUS DE ATIVISMO NO BRASIL

Gibran Miranda Rodrigues D'avila[1]
Mateus Catalani Pirani[2]

Introdução

Esta pesquisa pretende evidenciar que no direito brasileiro existem dois tipos de ativismo judicial: o ativismo não usurpador e o usurpador. Assim, será demonstrado que o diálogo cooperativo somado à governança articulada de Waldron é resposta hábil para resolver o problema pela instituição no que é chamado de estado de humildade institucional. Para tanto, o método empregado será o qualitativo, realizado através da análise de artigos e livros nacionais e internacionais.

Na primeira parte, é feita revisão bibliográfica dos conteúdos que definem democracia, limitados ao presente objeto de pesquisa, para que se tenha maior compreensão global do que será tratado. Esses elementos são imprescindíveis para situar o Brasil como uma democracia frágil que busca a consolidação de suas instituições. Ademais, haverá a apresentação dos elementos que compõem uma democracia, o que é um estado constitucional democrático de direito e o papel da Corte constitucional. Essa investigação é trabalhada sob a ótica das instituições majoritárias e contramajoritárias.

Na segunda parte, é analisado o que se chama de jurisdição e seus modelos. Ao fim, será demonstrada a dificuldade contramajoritária, e como as Cortes constitucionais atuam em democracias frágeis nessa especial função.

Na terceira parte, são abordadas as noções trabalhadas em ambos as partes anteriores para definição do que é a separação de poderes, como se define a governança

[1] Graduando pela Universidade Católica de Santos. Pesquisador do Núcleo de Justiça e Constituição (NJC) da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP).
[2] Advogado - Pirani, de Ávila Advocacia - PDA ADV. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Santos (2014); Especialização em Mediação (2020); Mestrado em Direito Internacional Público e Privado (2017); e Doutorado em Direito Ambiental Internacional (2021), todos pela Universidade Católica de Santos, onde também é docente desde 2016. Ainda na mesma Universidade, participa ativamente como Membro do Comitê de Ética.

articulada, e a inserção da discussão do ativismo judicial, através do método dedutivo (para expor os dois níveis de ativismo judicial, que foi uma interpretação extraída da análise crítica dos textos explorados).

Por fim, a última parte trata sobre o modelo dialógico e como ele se incorpora à noção de governança articulada para resolver os problemas do ativismo na jurisdição constitucional pelo resgate dos elementos democráticos. No começo, é feita análise bibliográfica do direito comparado para demonstrar a usurpação e ausência de diálogo no controle difuso de constitucionalidade. Logo após são exibidas as perspectivas dialógicas do direito comparado e algumas propostas (não exaurientes) para a sua incorporação dentro do direito brasileiro, através de uma interpretação constitucional, legal e dentro dos limites institucionais dos ramos governamentais analisados. Por fim, fica evidenciado que as propostas se baseiam em visões singulares e especializadas que cada um dos ramos pode oferecer e contribuir, igualmente, para a construção do significado das normas constitucionais. O reconhecimento desse fato pelo Judiciário acarretaria um estado de autoconsciência no qual seus limites seriam reconhecidos e se instalaria a chamada humildade institucional.

1. A DEMOCRACIA E O ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A democracia, *per se,* é um tema de análise extensa, tendo seu exame sido feito sob diversos prismas e inúmeras pesquisas sendo trabalhadas para sua definição. Dada essa ampla magnitude, a exposição dos elementos democráticos e seus respectivos conceitos se limitará àqueles que são necessários para compreender o presente tema de pesquisa.

Uma democracia deve ser entendida sob a ótica moderna, exteriorizada pelo modelo representativo (Bobbio, 2019, p.23-24). Contudo, ela existe sob diversos modelos, todos eles significando que as pessoas da sociedade são responsáveis pelas leis e regulamentações pelas quais são governadas (Waluchow, 2007, p.15). De tal modo, a democracia congloba um “conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (Bobbio, 2019, p. 27).

O processo de regras para decisões coletivas no modelo representativo é externado por um grupo seleto de indivíduos, que serão os responsáveis autorizados para tomada dessas decisões, tendo sempre como elemento basilar norma que estatui seus poderes, assim como os limita e lhes dá deveres. A representatividade nesse molde consiste em que a mais larga parcela possível da população escolha seus representantes, o que dá maior significado ao termo “democratização”, que significa um alargamento dos capazes a integrar o processo decisório (Bobbio, 2019, p.24 e 28-29).

A visão de que uma democracia é meramente um governo da maioria é equivocada (Bobbio, 2019, p. 106), e pode justificar a tirania da maioria ou um ataque a democracia pelas suas próprias vias. Por essa razão instala-se o chamado Estado constitucional democrático de direito, acepção que, embora a um primeiro olhar seja paradoxal, é elementar para que a democracia preserve sua essência através da noção contramajoritária promovida pelo constitucionalismo (Abboud, 2021, p. 27-28). Como comenta Tocqueville (2019, p.320-321), uma maioria é tão propícia a cometer abusos à minoria quanto um indivíduo o tem com seus respectivos adversários.

Na seara da democracia representativa, a base para escolha dos que integram o processo decisório são as eleições periódicas e livres, também sendo elemento de legitimação, em que se tem sufrágio universal e são respeitadas as regras do jogo, devendo o princípio da alternância do poder imperar (Fuliaro, 2020, p.73; Bobbio, 2019, p.110). Afinal, alternância é um dos elementos basilares do modelo democrático, vinculada à própria ideia da possibilidade de troca de governo; assim as alterações são feitas de modo político, com adesão dos cidadãos (Fuliaro, 2020, p.73). De tal modo, os vencidos devem poder ser os vencedores de amanhã, caso contrário inexiste democracia (Fuliaro, 2020, p.74; Issacharoff, 2015).

O Brasil, em especial, inaugurou sua ordem constitucional de 1988 após a superação de um regime militar, razão pela qual sua manutenção e adequação à democracia constitucional dependeu da existência de alternância, que foi constituída na forma do que se chama de "segunda transição" — após um governo autoritário, constituiu-se um novo governo democraticamente eleito, e esse, por sua vez, garantiu que subsequentes eleições ocorressem (O'Donnell, 1993).

Segundo O'Donnell (*apud* Piovesan, 2018, p.100), a transição de um regime autoritário para uma democracia possui duas fases: (a) uma é referente a instalação de instituições democráticas; (b) a outra é a consolidação da democracia, de modo que essa seja aplicada de maneira efetiva. Contudo, a segunda fase no cenário brasileiro ainda está a se efetuar, em virtude de que a democracia ainda está se consolidando, lenta e gradualmente (Piovesan, 2018, p.100-101).

Essa consolidação somente se efetiva quando existe uma democracia autossustentável, que ocorre quando há respeito às instituições democráticas; quando há a possibilidade de alternância de poder; quando os vencidos aceitam o resultado da arena política e obedecem às regras do jogo; e, por fim, quando o corpo civil possui controle das forças militares (Przeworski *apud* Piovesan, 2018, p.101; Mainwaring *apud* Piovesan, 2018, p.101).

Apesar da consolidação democrática ainda perdurar, a criação das instituições nesse âmbito contribuiu para garantir que a segunda transição se efetuasse. Como meio de impedir o regresso ao autoritarismo, a jurisdição constitucional reforça a superioridade normativa da Constituição Federal e realiza a manutenção da ordem democrática. As cortes constitucionais, portanto, têm especial relevância nesse

cenário em virtude do Brasil se adequar enquanto uma democracia frágil — que são aquelas caracterizadas pela recente superação do autoritarismo (Issacharoff, 2015). A oponibilidade na democracia representa questão vital de sua própria sobrevivência, pois somente assim as forças que visam a romper com a ordem democrática são contidas e submetidas às regras do jogo (Alberts; Warshaw; Weingast, 2012, p. 69).

Dessa forma, os elementos contramajoritários auxiliam na manutenção da ordem democrática, sendo meios de contenção do poder de maiorias eleitas, impedindo-as de deturpá-la (Alberts; Warshaw, Weinsgast, 2012, p.69).

Uma característica inerente ao sistema democrático que é intrinsecamente ligada ao debate é o dissenso (Abboud, 2021, p.71). Existindo dissenso, deve-se procurar *common ground*, que é terreno onde se busca a compreensão de quais são os direitos, e de como deveriam ser protegidos. Claro que nem sempre é possível encontrar termos comuns. Havendo discordância, e existindo ciência do Legislativo sobre ela, a solução democrática legítima é feita através de debate e de votações pelas quais o assunto é resolvido (Waldron, 2006, p. 1371).

Para o desenvolvimento do *common ground*, deve-se "aceitar e ouvir o argumento contrário e expor a contrariedade indicando pontos de discordância em virtude da convicção política e a demonstração honesta de por que a opinião do outro estaria equivocada" (Abboud, 2021, p.73). Afinal, os direitos podem ser interpretados de inúmeras maneiras, o que gera conflito de ideias, que produz acordo entre as partes discordantes (Waldron, 2006, p. 1370).

Por fim, o elemento da *accountability*[3]é imprescindível de ser observado, pois é nele em que os representantes têm uma responsabilização pelos seus atos, devendo eles responderem ao seu eleitorado perante os seus atos praticados, garantindo-se que a vontade do povo seja predominante nesses (Abboud, 2021, p.67).

2. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL EM UMA DEMOCRACIA FRÁGIL

Sob o aspecto formal, a Constituição é a norma de grau hierárquico mais elevado da ordem jurídica, razão pela qual existem mecanismos criados pelo Estado Constitucional para preservar sua supremacia (Dimoulis; Lunardi, 2021, p.42 e 45), sendo o controle de constitucionalidade das leis a manifestação mais elevada da força normativa da Constituição (Hesse, 1991). O processo constitucional é aquele que transforma os imperativos constitucionais em realidade social (Dimoulis; Lunardi, 2021, p.37). Afinal, a norma constitucional vigente é planejada para ser aplicada

[3] Accountability baseia-se no princípio de que existe alguém ou alguma organização responsável por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade – os órgãos públicos e seus gestores – que deve deixar esse processo o mais transparente possível, prestando contas à população e a outros órgãos das suas ações, gastos e políticas, aumentando a responsividade dos gestores públicos e o poder de controle da sociedade.

concretamente no plano da realidade, isto é, a pretensão de eficácia da Constituição (Hesse, 1991).

Os mecanismos usados na jurisdição constitucional brasileira são dois: (a) o modelo difuso de constitucionalidade estadunidense, cuja constitucionalidade é questão prejudicial ao objeto da ação (Masson, 2018, p. 1274), tratando-se de sistema disperso, podendo todos os tribunais e juízes julgarem um ato normativo primário inconstitucional; (b) o modelo austríaco de controle abstrato de constitucionalidade, cujo objeto é o ato normativo em si (Abboud, 2020, p.462), tendo a função de jurisdição constitucional concentrada em uma Corte constitucional.

Quanto a legitimidade democrática, primeiro deve-se observar que se utiliza a expressão"Jurisdição Constitucional" ou "*Judicial Review"*, e isso representa o controle de constitucionalidade pelo Judiciário. As Cortes constitucionais têm um papel especial de instituição contramajoritária. Porém, desse elemento nasce a discussão sobre a legitimidade e o limite institucional do Judiciário ao performar tal função em uma sociedade democrática.

A dimensão contramajoritária tem o propósito de assegurar uma estabilidade democrática por meio de proteção de instituições e grupos vitais para a sua manutenção (Alberts; Warshaw, Weinsgast, 2012, p.71). Segundo Alberts, Warshaw e Weinsgast (2012, p.71 e 73), as medidas contramajoritárias devem ser alteradas conforme o grau de consolidação democrática para se evitar uma democracia adjetivada.

Cada país desenvolveu métodos e respostas próprias para atribuir a algum dos poderes a "última palavra" na interpretação da norma constitucional. Porém, a preocupação quanto à legitimidade da corte constitucional brasileira é justificada por razões particulares da terceira onda de democratização. Não se pode importar as questões de legitimidade de democracias mais consolidadas quando o Brasil não se adequa como uma (Abboud, 2020, p.1339).

Muitas democracias emergiram de governos autoritários com o movimento da terceira onda de democratização, iniciada em 1974 (Issacharoff, 2015). Essas democracias recém-instauradas, em razão de seu histórico autoritário, possuem fraco quadro institucional democrático, atuando as Cortes constitucionais como elemento imprescindível para garantir a manutenção democrática nessas democracias frágeis (Issacharoff, 2015).

As cortes constitucionais possuem papel importantíssimo ao assegurar que a primeira eleição não seja a última, assim como auxiliando para que as regras do jogo sejam cumpridas. Os governos democráticos frágeis são assombrados pelo clientelismo, nepotismo e corrupção (Issacharoff, 2015), outra razão importante para que haja proteção aos direitos civis por meio da Constituição, e sua devida manutenção pela jurisdição constitucional.

O papel de auxiliar de transição que essas cortes desempenham nas jovens democracias tem sua relevância demonstrada ao permitir a governança sem que

exista um acordo integral entre os demais entes do poder político (Issacharoff, 2015).

Nessa acepção, a Corte Constitucional se torna verdadeiro vigilante das ameaças antidemocráticas, ainda mais considerando que nessas democracias frágeis existe tendência universal dos democraticamente eleitos se esforçarem para minar a *accountability* e a alternância de poder (deturpando as regras do jogo) com o fim de permanecerem em seus postos (Issacharoff, 2015).

A própria Constituição estabelece o papel da corte constitucional e, dentro da atuação do STF enquanto guardião da constituição, esse somente derruba as leis por inconstitucionalidade dentro de uma prerrogativa concedida a ele por uma norma jurídica de ordem maior (a CRFB/88), assim como exposto quanto ao caso da revisão constitucional da atual constituição da África do Sul: "*the ability to strike down democratically enacted constitutional provisions necessarily means that the court was acting under the mandate of some prior higher-order law*"[4] (Issacharoff, 2015).

3. A SEPARAÇÃO DE PODERES E OS DOIS GRAUS DE ATIVISMO JUDICIAL

A separação de poderes deve ser lida por meio do movimento constitucionalista. Tal fato decorre de que sua noção é consectária desse movimento, devendo-se vislumbrar a separação de poderes sob a noção de limitação do poder político (Abboud; Oliveira, 2014, p. 26; Mendes; Branco, 2021, p.45-46). Por essa razão, ela não é a mera divisão entre Legislativo, Judiciário e Executivo. Sob esse prisma limitador que a obra *do espírito das leis* leciona que "quem tem poder é levado a abusar dele" (Montesquieu, 2010, p.168). Nesse contexto que se diz: para "que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder" (Montesquieu, 2010, p. 168). Logo, a separação de poderes estabelece o sistema de freios e contrapesos e "constitui parâmetro normativo para controle e adequação de todos os atos de quaisquer poderes" (Abboud, 2020, p.1349). Portanto, esse princípio deve ser lido de modo que o poder político não fique concentrado em somente um ente (Waldron, 2016, p.49).

Para Waldron (2016, p.49-51), a separação de poderes entre os famosos três ramos não necessariamente significa que um tem a aptidão de fiscalizar e contrabalancear o outro, mas representa, em verdade, uma simples divisão do que cada um faz em sua essência. Os poderes funcionam como um organismo vivo, em que uma atividade complementa a outra, operando como se fossem fases: "decretar uma lei, julgar disputas com base em uma lei e administrar uma decisão legal" (Abboud, 2020, p.1354).

As instituições efetivas são imbuídas de uma seletividade excludente. Isso

[4] Em tradução dos autores: "a capacidade de derrubar disposições constitucionais promulgadas democraticamente significa necessariamente que o tribunal estava agindo sob o mandato de alguma lei anterior de ordem superior".

significa, pois, que elas somente avaliam uma seleta quantidade e qualidade de informações, tendo objetos específicos de avaliação para diferentes instituições (O'Donnell, 1993). Os julgadores, enquanto agentes institucionais de uma instituição formal (Judiciário), tem atuação setorizada, não estando aptos para *discuter les affaires* (Ferreira Filho, 2011, p. 292). Seu setor de atuação é o da solução de *lides* em face do direito, atuando como legislador negativo e não positivo (Ferreira Filho, 2011, p.292). A governança está, portanto, fora da atribuição institucional jurisdicional.

A análise do ativismo deve existir em razão de que as decisões do STF estão a operar uma "transformação em nossa engenharia constitucional; modificando as engrenagens que movimentam nossa divisão de poderes" (Abboud; Oliveira, 2014, p.16), e tais decisões estão a se apresentar enquanto "violadoras do núcleo do conceito de separação de poderes, pois estariam transformando nosso sistema constitucional em um modelo de governo judicial" (Abboud; Oliveira, 2014, p.18). Segundo Abboud (2020, p.1350), a separação de poderes é condição imprescindível para que se detenha uma sobreposição do Judiciário aos demais através do ativismo, já que "inexiste uma competição saudável nesse âmbito" (Waldron, 2016, p.51).

O ativismo judicial pode ser concebido enquanto um fenômeno vazio de ideologia (não há bom ou mau); é meio onde uma questão judicial se transforma em política, podendo também se traduzir em crença ou convicção do julgador, caracterizando-se por uma decisão judicial que abandona a legalidade, que abraça a discricionariedade (Abboud, 2020, p.1371,1374, 1381 e 1383). Por essa razão, fala-se que na atuação judicial se deve ter como premissa inquestionável que em "uma democracia constitucional, todos os julgadores são colocados *under the rule of law*" (Abboud, 2021, p.1383).

> Sob a ótica ativista, a determinação do Direito passa a depender da subjetividade daquele que decide, como se o sentido dos textos pertencesse ao intérprete. Não por outra razão, a compreensão do ativismo judicial sempre nos remete a discussão sobre a normal e adequada função/atuação dos juízes. Quando falamos em ativismo, obrigatoriamente, falamos em extrapolação de limites na atividade judicante.
>
> Esse é o motivo pelo qual Cross e Lindquist descrevem o ativismo judicial como uma falha das Cortes (e dos juízes) em "agir enquanto judiciário". (ABBOUD, 2020, p.1383-1384)

Nessa acepção, não pode o Judiciário distorcer os significados dos textos legais para atingir seus objetivos; não pode ele abdicar da legalidade em prol de seus ideais, crenças e ideologias, já que existe um pacto constitucional democrático que deve ser respeitado. Com isso, pode-se observar que "toda decisão ativista incorre em alguma ilegalidade ou inconstitucionalidade" (Abboud, 2020, p. 1392).

Segundo Vieira (2018, p. 174-175), dois comportamentos legítimos que são realizados pelo Judiciário são a deferência e a responsividade. A deferência corresponderia pela obediência ao compromisso democrático, de modo que há respeito pela matéria infraconstitucional produzida pelo Legislativo, e pelo pacto constitucional (Vieira, 2018, p.174). Por outro lado, a responsividade seria a atuação ativa do Judiciário para prover respostas às normas constitucionais que devem ser efetivadas (Vieira, 2018, p.175). Contudo, deve-se denunciar essa última postura, pois ela extrapola os limites institucionais aos quais o Judiciário está vinculado. Toda atuação do julgador deve estar dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos. Claro que não se procura o juiz boca de lei, devendo certamente haver a interpretação judicial para maior satisfação dos direitos fundamentais. No entanto, existem limites que devem ser respeitados, devendo-se combater a arbitrariedade.

Vieira (2018, p.174-176) defende que os comportamentos institucionais degenerados são exteriorizados pela omissão e usurpação. A omissão é o caso no qual a Corte não cumprir seu dever de defensora da norma constitucional (Vieira, 2018, p.175). A usurpação corresponderia ao evento do Judiciário "avançar" para substituir os demais poderes nas decisões políticas ou técnicas que são de sua competência, manifestando-se em sua maneira extremada no comportamento ativista (Vieira, 2018, p. 175-176). Novamente deve-se perceber o equívoco, pois a palavra "usurpar" significa "tomar algo para si". Porém, o que de fato ocorre é uma extrapolação dos limites institucionais do próprio Judiciário, uma vez que não há uma subtração de fato da competência do Legislativo. O evento que Vieira descreve enquanto "usurpação" quando conjugado juntamente com a "responsividade" e "omissão" se enquadra de maneira satisfatória ao ativismo até então aqui conceituado, sendo adequados ao evento de "ativismo não usurpador" (o primeiro grau). O "ativismo usurpador" (o segundo grau) é aquele em que a Corte extrapola seus limites institucionais utilizando desse momento para subtrair de fato uma competência do Legislativo (é realmente uma diminuição, pois o poder em questão perde a legitimidade para exercer determinada atividade). Por essa razão que se deve distinguir a atividade de "adentrar" na área institucional de outro poder da atividade de "usurpar". Ambas são atividades ilegais e inconstitucionais, porém a segunda altera a própria engenharia constitucional do país.

Conforme Posner e Vermeule (2007, p.997), o *constitutional showdown* ocorre quando (a) não há um acordo entre o Judiciário, Legislativo e o Executivo acerca dos limites de seus poderes institucionais; com os poderes (b) aquiescendo totalmente, ou parcialmente, sobre a visão do outro sobre quem detém determinado poder institucional; (c) gerando precedentes constitucionais nesse processo. Nesse sentido, quando o *constitutional showdown* ocorre por conta de um embate de Legislativo *versus* Judiciário, onde esse último realiza uma verdadeira diminuição da competência do Legislativo, ele se exteriorizaria enquanto um ativismo usurpador. Ocorrendo, de tal modo, uma competição entre os poderes ao revés de um diálogo

(Glezer, 2021, p. 50). Assim, a alteração nas engrenagens constitucionais se dá pelo embate entre os limites institucionais.

4. O SISTEMA DIALÓGICO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Tendo sido feita breve introdução sobre a problemática do ativismo, cabe trabalhar o objeto principal desta pesquisa: como a teoria dialógica se comunica com a governança articulada para combate desse problema no direito pátrio. Para tanto, é necessário ser trabalhado: (i) como o mecanismo do art. 52, X da CRFB/88— que faz parte modelo dialógico no controle difuso nacional — assemelha-se a *notwithstanding clause* do direito canadense, bem como evidenciar o problema do ativismo usurpador nesse instituto em razão do nível incipiente democrático brasileiro; (ii) como a perspectiva comparada pode ser incorporada ao direito brasileiro, com algumas propostas; (iii) como se insere modelo dialógico de controle de constitucionalidade, suas relações com a governança articulada e como pode ser instrumento valioso no combate ao ativismo.

(i) Dessa forma, esse tópico tem a pretensão de demonstrar a proximidade conceitual entre a *notwithstanding clause* canadense e o instrumento de ampliação de efeitos do controle difuso de constitucionalidade pelo Senado. Evidencia-se que tal instrumento faz parte de um modelo dialógico, que está sob ataque em sede de ativismo usurpador pelo STF.

O Canadá é grande exemplo democrático cujos quadros institucionais estão bem consolidados (Schyff, 2010, p.184; Waluchow, 2007, p.16-17). Não obstante que seu modelo de controle de constitucionalidade das leis dá a prerrogativa de não aplicar ou derrubar os atos normativos inconstitucionais para a Corte constitucional, seu sistema é considerado enquanto um de *weak judicial review*[5]. É peculiaridade explicada pela existência da *notwithstanding clause* (Sinnott-Armstrong, 2003, p.381), que representa a existência de permissão para que o Legislativo faça com que sua legislação seja aplicada, ainda que a Corte Constitucional a declare incompatível com a Constituição (Tushnet, 2014, p.57).

Dessa forma, o modelo canadense tem sido o dialógico pela criação tanto da *section 1*[6] quanto da *section 33*[7] (Tushnet, 2008, p. 31). Esse modelo canadense pode

[5] O *weak judicial review* se difere do *strong* pois a Corte constitucional não detém a palavra final.

[6] "*The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society*" (Government Of Canada, 1982). Em tradução dos autores, "A Carta Canadense de Direitos e Liberdades garante os direitos e liberdades nela estabelecidos, sujeitos apenas aos limites razoáveis prescritos por lei que possam ser comprovadamente justificados em uma sociedade livre e democrática".

[7] "*Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament*

ser explicado nas seguintes etapas (Tushnet, 2014, p.57-58): (a) o Legislativo faz uma lei; que possui sua (b) validade contestada perante a Corte Constitucional; com essa se posicionando (c) contrariamente à constitucionalidade dessa legislação; momento em que decidirá se (d) irá realizar reparações legislativas; ou o corpo legislativo (e) pode responder a tal evento superando a própria limitação constitucional que causou o evento de inconstitucionalidade, sobrepondo-se à decisão da Corte.

Como bem apontado pela própria terminologia da palavra "dialógico", tal modelo é fortemente baseado no diálogo. A *section 1* do modelo canadense estabelece uma conversação entre o Judiciário e o Legislativo sobre como os significados do pacto constitucional podem ser aplicados a determinada legislação (Tushnet, 2008, p.33). Diferentemente, a *section 33* é onde a conversação tem por objeto o próprio significado das normas constitucionais (Tushnet, 2008, p.33). Por essa razão, o uso da *notwithstanding clause* representa uma discordância entre ambos os poderes, cabendo ao Legislativo a voz final sobre o tema (Tushnet, 2008, p.33).

A despeito da existência desse sistema que dá ao Legislativo a possibilidade de "gritar para ganhar um argumento" (Roach *apud* Tushnet, 2008, p.45), acaba que tal instituto é pouquissimamente usado, criando um ambiente onde se amplia a frequência dos diálogos[8] entre os poderes para "se definir o alcance e a inconstitucionalidade de determinadas leis" (Abboud, 2020, p. 1370; Tushnet, 2008, p.52). A mera existência do dispositivo dá maior legitimidade democrática ao sistema ao passo que incentiva um diálogo entre Judiciário e Legislativo, e reduz o grau contramajoritário da atividade (Bateup, 2006, p.1111).[9]

No direito brasileiro, em sede do controle difuso de constitucionalidade, a Constituição dispõe, no art. 52, X, que compete privativamente ao Senado suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF. Se o raciocínio na leitura desse dispositivo constitucional se desse de modo análogo à *rationale* feita na *section 33* da carta canadense, então de igual forma o STF seria incentivado a dialogar[10] com o Senado para ampliar os efeitos das decisões em controle difuso.

or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter" (Government Of Canada, 1982). Em tradução dos autores, "O Parlamento ou a legislatura de uma província podem declarar expressamente numa Lei do Parlamento ou da legislatura, conforme o caso, que a Lei ou uma disposição da mesma deverá vigorar não obstante uma disposição incluída na secção 2 ou nas secções 7 a 15 desta Carta".

[8] Tushnet (2008, p.52-56) comenta que há um custo político grande em usar a *notwithstanding clause*.

[9] Porém existem críticas no sentido de que em virtude da redação do dispositivo, ele poderia ser usado preventivamente para "imunizar" a lei à apreciação de constitucionalidade da Suprema Corte. Para mais veja: Roach (2004).

[10] O modelo dialógico no controle difuso de constitucionalidade do sistema pátrio funciona da seguinte maneira: o STF (a) receberia um RE; que (b) após reconhecida a ofensa à norma constitucional, fará o juízo de cassação; sendo que logo depois (c) o STF fará o juízo de revisão, julgando a causa; momento em que ele necessariamente (d) deverá encaminhar sua decisão por ofício ao Senado; o qual (e) decidirá se irá emitir resolução para suspender a execução da lei que fora declarada inconstitucional pelo STF no controle concreto.

Nessa acepção Abboud (2020, p.1034) comenta que o art. 52, X representa um meio para se concretizar "o diálogo institucional entre os Poderes Legislativo e Judiciário, trazendo o Senado como partícipe na estruturação das decisões judiciais". No entanto, não é o que ocorre.

O que acontece no caso pátrio é a tentativa de uma usurpação da competência do Senado pelo Judiciário, onde seu ativismo ultrapassa a mera exacerbação dos limites institucionais, haja vista que os resultados dessa atividade reduziriam a área de competência do próprio Legislativo. Isso nada mais é que um reflexo da democracia brasileira ainda em grau incipiente, estando com suas instituições subdesenvolvidas. A questão referente à objetificação do controle difuso de constitucionalidade foi hipótese de ativismo usurpador, onde, pela atividade do STF, haveria uma mutação relevante nas engrenagens constitucionais. A primeira tentativa é evidenciada no julgamento da Reclamação (RCL) 4.335/AC, onde os ministros Eros Grau e Gilmar Mendes tiveram o posicionamento de que a resolução que é expedida pelo Senado em sede o art. 52, X da CRFB/88 é meramente declaratória, dessa forma funcionando como simples atribuição senatorial de dar publicidade ao ato de suspensão da norma (Abboud, 2020, p.1028-1030). Posicionamento esse que fora reiterado pelos ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Carmen Lúcia no "bojo conjunto das ADIns 3406/RJ e 3470/RJ" (Abboud, 2020, p.1030). Evidentemente não é o que a redação do texto constitucional demonstra.

Exposto isso, torna-se nítido que, ao contrário do dispositivo em questão demonstrar um diálogo entre os poderes, evidenciando bom estado democrático, representa em verdade demonstração nítida do pouco interesse na conversação, existindo verdadeira batalha entre Legislativo e Judiciário acerca da competência institucional— havendo também uma batalha entre os próprios ministros sobre os limites de sua atuação.

Assim, o Judiciário que discordava dos poderes do Legislativo contidos no bojo do art. 52, X, acabou por se manifestar de modo a realmente usurpar tal função institucional no decorrer da RCL 4.335/AC. Caso tal tese fosse aderida pela maioria dos ministros, geraria precedente constitucional no qual, a depender da resposta do Legislativo, esse teria sua competência concedida pelo constituinte reduzida. Portanto, integrar-se-ia o *constitutional showdown* com o ativismo usurpador. Em outros termos, o Legislativo perderia atribuição concedida a ele pelo constituinte originário, na medida em que o STF ganharia um novo poder constituído pela sua própria vontade.

Abboud (2020, p. 1032) defende que a medida correta seria a promulgação de uma súmula vinculante pelo STF. Somente assim seria o meio legítimo de se obter os resultados desejados. De fato, essa visão é legal e constitucionalmente correta. Contudo, se a resposta que se buscar no seio dos recursos extraordinários sempre for a mesma—o uso da súmula vinculante—, então o diálogo entre Legislativo e

Judiciário não estaria a ser incentivado, e essas súmulas seriam somente subterfúgios para se evitar a conversação. De tal forma, o art. 52, X, não seria nada além de uma disposição constitucional morta.

Visto o exposto, pode-se observar que a questão do art. 52, X não foi resolvida, e a visão pertencente ao STF do legislador enquanto parceiro na tarefa de interpretação constitucional não é favorável. É discussão que ainda remanesce em pauta até a Corte pacificar essa matéria (Abboud, 2020, p. 1033). O que assusta é a solução final que será dada, haja vista que existe uma real probabilidade de que seja em sede de um ativismo usurpador que irá reduzir o poder legítimo do Legislativo e debilitar a democracia brasileira.

(ii) Ademais, pretende-se aqui, ainda, expor o que é o modelo dialógico e como ele se insere no contexto brasileiro. Os debates o circundam tiveram uma explosão através das análises do direito canadense. O sistema dialógico de controle de constitucionalidade é um meio de descrever as interações institucionais entre os ramos políticos e judiciais do governo (Bateup, 2006, p.1109). Tais discussões se deram para responder ao *judicial review* estadunidense apresentado enquanto uma ameaça democrática na era *Lochner*[11] (Schor, 2018, p.87).

O sistema de contestação das decisões de constitucionalidade nos Estados Unidos da América (EUA) é feito através de um controle *ex ante* por meio da seleção dos julgadores que irão compor a Corte, ou por um sistema de contestação realizado com movimentos sociais (chamado de "constitucionalismo popular") (Schor, 2018, p.88-89). Esses métodos colocam o sistema de diálogo dos EUA em um contexto demarcado pelos conflitos e competições, e não pela cooperação interinstitucional (Bateup, 2006, p.1160; Schor, 2018, p.89).

Uma das ideias nucleares é a que partilhar a tarefa de interpretação constitucional e *judicial review* com o Legislativo promove um sistema com maior confiança e diálogo entre os atores políticos (Schor, 2018, p.87). As democracias que são baseadas no mais alto nível de consenso buscam ser inclusivas, buscam negociações e compromisso constitucional e democrático, o que é facilitado por instituições que buscam efetivar a meta de uma democracia consensual (Lijphart,1999 *apud* Schor, 2018, p.97). O dissenso é um dos elementos que fazem parte de uma democracia. Portanto, quando se tem uma divergência quanto aos direitos e sua respectiva discussão dentro do corpo político, procura-se em que sede serão resolvidos esses assuntos, e como será feita a interpretação dessas concepções (Waldron, 1999, p. 101-103). Segundo Bellamy (2007), o melhor método para resolução do dissenso — que é característica natural do constitucionalismo político — é tratá-lo pelos meios democráticos, através de um sistema que respeita as diversas opiniões, e resolvendo

[11] A **era *Lochner*** foi um período na história jurídica americana de 1897 a 1937, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos teria tornado uma prática comum anular regulamentações econômicas adotadas por um Estado com base nas próprias noções da Corte sobre os meios mais apropriados para o Estado implementar suas políticas consideradas.

essas temáticas de modo imparcial e equitativo.

A visão competitiva entre os ramos não é o que se pretende, nem o meio pelo qual se busca uma solução saudável para um governo efetivo. De tal forma, essas competições não são somente indesejadas, mas também são travadas em um campo da batalha que não é feito para isso (Schor, 2018, p.89). Afinal, as respostas procuradas se encontram no seio das características democráticas, devendo-se buscar a cooperação por meio do consenso e *common ground*, é uma fórmula cujo produto é mais democrático.

Para tanto que se expôs no primeiro item o modelo canadense. Esse modelo fez a conciliação de duas tradições que todos achavam incompatíveis entre si (Schor, 2018, p.89): a tradição britânica, que concede ao Legislativo a autoridade máxima de intérprete da Constituição, com a tradição americana, onde se proclama a supremacia constitucional dando autoridade às Cortes Constitucionais para interpretação de suas normas. Inclusive, esse modelo canadense acabou até mesmo por influir na Constituinte da África do Sul, que assumiu a função de uma transição de um regime segregacionista e marcado pela desigualdade social para uma democracia constitucional (Braga, 2010, p.59; Roach, 2004, p.50; Schyff, 2010, p. 34-41).

Para que ocorresse uma reforma no sistema constitucional sul-africano, havia grande discussão sobre como seriam tratadas as relações de poder (Schyff, 2010, p.40). Estavam todos de acordo sobre um fato: da necessidade de que houvesse provisoriamente um grupo democraticamente eleito, sendo esse incumbido de formar uma assembleia constituinte (Schyff, 2010, p.40). No decorrer do debate acerca dos direitos que iriam ser elencados na nova Constituição, havia preocupação de que a maioria democraticamente eleita realizasse políticas somente com sua visão, desconsiderando os direitos e necessidades das minorias que perdessem as eleições (minoria essa que praticava o *apartheid*) (Schyff, 2010, p.40). A fim de preservar que a essência democrática fosse mantida na Constituição final, no decorrer das *Kempton Park Negotiations,* foi feita uma constituição provisória que regularia e limitaria a atuação dessa constituinte[12] (Issacharoff, 2018, p.64-65; Schyff, 2010, p.42-43).

A Corte constitucional, recém-inaugurada no país, foi responsável por garantir a supremacia normativa da constituição provisória através de um sistema de *strong judicial review* (Issacharoff, 2018, p.63; Schyff, 2010, p.41). O texto recebido pela Corte do constituinte em 1996 tinha problemas de compatibilidade material com os princípios estabelecidos na constituição provisória (Schyff, 2010, p.43). Momento em que, em vez de simplesmente declarar o texto inconstitucional, a Corte devolveu o texto para o constituinte, onde houve uma renegociação, para somente então a Corte validar a proposta e promulgar o texto constitucional (Schyff, 2010, p.43-44). O grande diferencial é que, apesar de possuir os poderes, a Corte preferiu realizar

[12] O que é sem precedentes no constitucionalismo global (Issacharoff, 2018, p.65; Schyff, 2010, p.43), haja vista que as três características básicas do constituinte originário são ele ser inicial, ilimitado e incondicionado (Mendes; Branco, 2021, p.106).

uma abordagem pacífica para a transição constitucional (Schyff, 2010, p.44), o que deixa em evidência um *self-restraint* na utilização dos poderes pela Corte, e a adoção de um modelo cooperativo.

Uma grande homenagem ao modelo dialógico canadense que veio a integrar a Constituição final da África do Sul foi o modelo decisório de constitucionalidade postergado (Roach, 2004, p.65).[13] Nesse modelo, no momento que a Suprema Corte do Canadá decide pela inconstitucionalidade de uma norma também se faz uma suspensão dessa decisão (Roach, 2004, p.64). Isso para que se possibilite que o Legislativo dê uma resposta ao evento de inconstitucionalidade (Roach, 2004, p. 64). Esse é um grande exemplo de um sistema de diálogo focado em regras procedurais.

No Brasil, não existe um sistema de igual teor. Porém, há uma técnica relacionada aos efeitos da decisão de constitucionalidade que possibilitaria se assemelhar o uso em hipóteses específicas, que é a modulação dos efeitos *pro futuro* no controle de constitucionalidade. Isso ocorre pois os dois institutos são muito diferentes. Ao passo que uma decisão suspensa pode atingir fatos passados (já que a suspensão não é modulação), uma decisão cujos efeitos foram projetados para o futuro não pode ter efeito *ex tunc* (já que ela já foi modulada). As decisões cujos efeitos são projetados retroativamente, assim que finda sua suspensão, é capaz de sanar as lesões causadas pelo evento de inconstitucionalidade desde a promulgação da lei. O que não ocorre na projeção dos efeitos *pro futuro*.

A regra no controle de constitucionalidade abstrato é que as decisões tenham seus efeitos *ex tunc* (Dimoulis; Lunardi, 2021, p.226), podendo esse efeito ser modulado nos termos da Lei 9.868 e da Lei 9.882. A modulação projetada para o futuro normalmente tem seu período fixado em anos, ou meses. Porém, existe a possibilidade de que o efeito se desenvolva mediante o cumprimento de uma condição, a qual poderia ser a substituição da lei que causa o evento de inconstitucionalidade por uma nova (Dimoulis; Lunardi, 2021, p.227). É, nesse sentido, que o STF poderia se utilizar do evento enquanto marco para os efeitos da decisão de inconstitucionalidade, possibilitando uma resposta do Legislativo. Contudo, resta em pauta a hipótese em que seria cabível tal medida, em vista as lesões dos efeitos jurídicos produzidos pela norma inconstitucional. Por essa razão é que, para evitar que tais danos ocorram, deve-se adotar uma modulação *pro futuro* heterogênea, a qual o STF fixaria dois eventos que desencadeariam na produção dos efeitos de sua decisão de inconstitucionalidade: (a) a condição de uma nova lei que venha a substituir a lei declarada inconstitucional; (b) um termo final baseado no fim

[13] *Section 172:* "*1. When deciding a constitutional matter within its power, a court:"* (…) *"b. may make any order that is just and equitable, including:"* (…) *"ii.* ***an order suspending the declaration of invalidity for any period and on any conditions, to allow the competent authority to correct the defect***" (South African Government, 1996). (grifos nossos) Em tradução dos autores: "1. Ao decidir sobre matéria constitucional da sua competência, o tribunal:" (…) "b. poderá fazer qualquer ordem que seja justa e equitativa, incluindo:" (…) "ii. **uma ordem de suspensão da declaração de nulidade por qualquer período e em quaisquer condições, para permitir à autoridade competente corrigir o defeito".**

da *vacatio legis* da norma declarada inconstitucional. Somente poderia ser assim, já que no decorrer do *vacatio legis* a lei não produziu seus efeitos inconstitucionais que poderiam lesar os indivíduos. É importante salientar que tal medida somente seria possível nos casos de leis cujas mudanças sejam de larga escala, já que nessas existe um prazo de *vacatio* maior que possibilitaria uma resposta.

Segundo Hogg e Bushell (1997, p.80), o diálogo que resulta em uma decisão democrática "somente ocorre se a decisão que derruba uma norma pela sua inconstitucionalidade puder ser igualmente derrubada, revertida, modificada ou evitável pelo processo legislativo". A regra canadense referente a *notwithstanding clause* foi um dispositivo que incentivou o diálogo entre as instituições e uma clara regra para o Legislativo canadense conseguir se esquivar da decisão proferida pela Corte. No entanto, a ausência de um dispositivo similar no controle abstrato é um impedimento para o modelo dialógico no Brasil? Não. Deve-se observar que as decisões do STF não possuem efeito vinculante para o Legislativo, podendo haver uma promulgação de uma legislação de mesmo teor ou uma emenda constitucional.

Nem toda vez uma comunicação interinstitucional precisa ser evidente e expressa. Algumas se materializam de maneira implícita, devendo os atores institucionais se aperceberem de sua ocorrência. Segundo Clève e Lorenzetto (2015, p.191), as decisões proferidas pela Corte constitucional também devem ser vistas como provocações ao diálogo. Assim, o Legislativo pode tomar conhecimento das decisões da Corte atualizando-se com dinamicidade e rapidez, promovendo respostas aos problemas da sociedade, como o que ocorreu no HC 143.641/SP onde, em sua atividade legiferante, instituiu o art. 318-A do Código de Processo Penal (Abboud, 2020, p.1500-1502). Essas manifestações para debate podem, também, se dar em sede de vetos, não somente de legislação e decisões judiciais (Clève; Lorenzetto, 2015, p. 191).

Ademais, a maioria dos atos institucionais dos Poderes, em seu exercício precípuo e típico, são atos de comunicação, na medida que eles demonstram uma certa posição da instituição sobre determinado fato, assim como expõem as intenções e objetivos delas.

Um ato de comunicação pode se manifestar pela mera aquiescência do Legislativo (momento em que reforma a legislação) ou pode até mesmo existir um protesto mediante a sua omissão (ausência de resposta) a uma decisão de inconstitucionalidade (Hogg; Bushell, 1997, p.98 e 100). No entanto, deve-se ter cuidado nessa última acepção, já que a omissão legislativa nem sempre representa um protesto a uma decisão judicial, já que pode inexistir urgência, ou o item, simplesmente, não é prioridade legislativa (Hogg; Bushell, 1997, p. 100). Deve-se, inclusive, observar atos de comunicação em disposições preambulares, exposições de motivos, e qualquer outro modo em que o Legislativo possa se comunicar com o Judiciário, ainda que não necessariamente por lei (Hogg; Bushell, 1997, p.101).

O próprio ato de comunicação referente ao julgamento pela inconstitucionalidade de uma lei pode incitar visões diferentes ao corpo representativo, a depender da razão pela qual a Corte considera determinado ato normativo contrário aos preceitos constitucionais. Dessa forma, pode-se dizer que uma Corte constitucional incentiva a polarização política através de um comportamento ditatorial quando declara que os fins buscados pelo Legislativo são inconstitucionais; enquanto, doutro lado, a Corte agiria belo bem-estar institucional através do diálogo quando invalida os meios pelos quais o Legislativo procuraria atingir determinados fins (Schor, 2018, p.97). De certo modo, até mesmo a declaração pela constitucionalidade de uma determinada lei é o suficiente para impactar a legislação, instante que o Legislativo percebe questões em debate e o incentivam a emendar seu projeto (Hogg: Bushell, 1997, p.104).

Portanto, há como observar que uma lei pode ser inconstitucional em virtude de como o Legislativo pretende efetivar determinada proteção ou pela própria proteção que se pretende realizar.[14] No Brasil o STF pode considerar como o legislativo irá reagir e tentar usar o diálogo das seguintes maneiras[15]: (a) Se o evento de inconstitucionalidade foi gerado pelo meio adotado e não pelo objetivo, quando o STF reconhecer a inconstitucionalidade material pode apontar esse fato, assim como sugerir[16] outros meios pelos quais esses objetivos podem ser alcançados; (b) se o evento de inconstitucionalidade foi gerado por parcela do objetivo pretendido, o STF também deve apontar o defeito, bem como expor até que limite aquele objetivo pode ser alcançado dentro dos limites constitucionais; (c) Se o evento inconstitucionalidade for formal, deve o STF apontar o equívoco de formalidade; (d) quando o objetivo gerar o evento de inconstitucionalidade, pode o STF se abster de julgar a lei materialmente constitucional, e julgá-la formalmente inconstitucional, indicando que tal objetivo somente poderia ser alcançado por uma emenda constitucional (tipo normativo correto). Essa visão é possível somente nos temas que não estão sob a constrição material do art. 60, pois todos que estão fora dessa limitação quando são declarados inconstitucionais são, concomitantemente, material e formalmente inconstitucionais; (e) o STF reconhecendo que há temas do item (d) que são referentes aos limites materiais do art. 60—ou até mesmo reconhecendo a existência desses temas em uma emenda constitucional—, e reconhecendo que a intenção é de alterar os direitos sob a égide desse limite, deve-se utilizar de um diálogo institucional para averiguar se há de fato uma redução desses direitos, ou se pode-se interpretar como uma ampliação

[14] Novamente o Canadá se torna um exemplo dessa perspectiva, uma vez que a Suprema Corte canadense se utiliza do *self-restraint* para não declarar os objetivos Legislativos enquanto inconstitucionais (Schor, 2018, p.98).

[15] Aqui se faz uso do que se chama de virtudes passivas do Judiciário, que são técnicas relacionadas a um comportamento negativo (omissivo), que permite a utilização de persuasão ao revés da coerção pela decisão judicial, ao mesmo tempo que somente se vincula o necessário para abater a lei inconstitucional (Bateup, 2006, p.1131-1132).

[16] O legislativo pode escolher seguir ou não. Deve-se observar que o comportamento deferente pode gerar problemas em sede dialógica: (a) distorção política; (b) debilitação democrática. Para mais, veja: Tushnet, 1995.

protetiva (possibilita a inconstitucionalidade formal da lei, ou a constitucionalidade da emenda).

A aproximação feita no item (a) é importante pois diz ao legislativo que suas metas são possíveis, desde que utilizem outro meio para efetivá-la. Por outro lado, os itens (b), (c) e (d) são uma manifestação expressa de que existem direitos constitucionais importantes prejudicados pela intenção do Legislador, por isso é importante a compreensão de quais são as questões que impossibilitam a sua proposta (usando do diálogo para cooperação), assim pode-se haver uma modificação para alcançar esses objetivos, ou informar até que medida eles são possíveis sem violar a norma constitucional.[17] Por fim, o item (e) traz à baila a discussão de se a intenção do legislador seria uma redutora ou ampliadora dos direitos que estão circunscritos na área de proteção material do art. 60, o qual a depender da resposta possibilitaria um *self-restraint* institucional na decisão pela (in)constitucionalidade.

O controle de constitucionalidade é responsável por suscitar debates públicos sobre os valores constitucionais em questão na atividade legislativa, o que incentiva o Legislativo a reparar os meios pelos quais se busca alcançar seus objetivos através da não contrariedade com o texto constitucional (Hogg; Bushell, 1997, p. 79). A depender dos objetivos buscados pelo corpo legiferante, o próprio objetivo pretendido pode acabar tendo que sofrer alterações para não confrontar com a norma maior (Hogg: Bushell, 1997, p. 80). Ademais, também é importante relembrar que os atos de comunicação não são somente feitos entre Legislativo e Judiciário; afinal, até mesmo o Executivo participa da interpretação constitucional, inclusive realiza o controle da constitucionalidade das leis pelo veto.

Não se pode ainda olvidar que o sistema dialógico fornece essa importante contribuição da *accountability*[18] e da participação parlamentar no processo decisório, o que institui até mesmo um sistema melhor de manutenção do sistema de freios e contrapesos (Schor, 2018, p.99).

Todas essas são propostas de como incorporar o modelo dialógico ao direito brasileiro, sem que seja necessária nova legislação e sem sair da legalidade, respeitando os limites institucionais da Corte. O STF, como já exposto, não tem sido muito propenso ao diálogo interinstitucional, já que há uma "surdez institucional que vem assolando a alta cúpula do Poder" (Abboud, 2020, p.1499). No STF há extrema carência de comunicação na própria Corte, onde suas decisões acabam simplesmente sendo agregadas, sem existir uma unidade decisória, não há intenção de troca de argumentos, e que mostrem uma posição única da Corte (Silva, 2009, p.217).

(iii) Tendo exposto alguns meios de incorporação do diálogo, percebe-se que

[17] Na esfera jurídica canadense, quando uma Corte declara um ato normativo inconstitucional, usualmente dentro da decisão há uma sugestão sobre como erradicar o evento que causou a inconstitucionalidade da norma, cabendo ao Legislativo aceitar a sugestão, ou ainda procurar outros meios (Hogg: Bushell, 1997, p. 80-81).

[18] É importante observar que o judiciário pode "perder muito mais batalhas que o legislativo no cenário de interpretação constitucional" (Schor, 2018, p.99-100).

eles mantêm a essência da atividade da Corte constitucional, assim como dos demais ramos, evidenciando que seus atos são atos de comunicação, e que, a depender de como o desenvolvem, podem obter resultados mais cooperativos. A resposta de como o modelo dialógico pode responder aos problemas do ativismo judicial é um tanto simples, já que para existir cooperação factual é preciso que se instale um estado de humildade institucional. Porém, como se chegará a esse resultado é demasiadamente complexo. Serão exposto os meios pelos quais se buscará combater tal atividade.

Primeiramente, deve-se observar que o modelo dialógico (ou de diálogos interinstitucionais) de constitucionalidade não objetiva combater o ativismo judicial. O que esse modelo pretende responder é a dificuldade contramajoritária da jurisdição constitucional e tenta procurar quais são os atores, seus respectivos papeis na atividade dialógica, e a justificativa por esse papel desempenhado. É claro que não se pretende negar a função contramajoritária da Corte constitucional ao defender aqui uma adoção de uma aproximação dialógica do STF. Como foi defendido na parte 2, em virtude do Brasil ser uma democracia frágil, essa função é imprescindível para manutenção da incipiente democracia brasileira.

O modelo dialógico é fruto de uma discussão sobre qual dos poderes teria as melhores condições para dar resposta aos temas de natureza controvertida (Clève; Lorenzetto, 2015, p.184). Alguma instância, em alguma instituição, deve ser capaz de uma hora colocar fim ao conflito, haja vista que as discussões não podem durar pela eternidade. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro adotou um sistema onde a Corte Constitucional exerce a última palavra no controle de constitucionalidade das leis (Rodriguez, 2013, p. 216-217). No entanto, quem deposita suas fichas em uma estrutura tão somente baseada na última palavra atenta contra o quadro institucional em que se inserem os poderes (Clève; Lorenzetto, 2015, p.187). Mas, claro, há momentos em que realmente uma última palavra é, de fato, necessária (Hogg; Bushell, 1997, p.92). Um governo articulado eficaz não é somente um em que as funções se complementam e se mantém em um nível de humildade institucional, mas também se perfaz necessária a comunicação institucional para um melhor funcionamento sistêmico. As perspectivas institucionais que cada poder detém são únicas em virtude que cada função demanda um tipo de atuação específica, mas suas concepções são interconectadas (Clève; Lorenzetto, 2015, p. 199), o que deixa mais clara a visão de governança articulada de Waldron.

Conforme comenta Benhabib (2020, p. 512), a evolução do direito se dá por diálogos entre instituições judiciais e o próprio corpo legislativo. Tal menção é relevante pois se deve considerar que as Cortes constitucionais e as legislaturas não têm somente funções diversas em sua atividade, mas o escopo temporal de sua análise também é diverso. É nesse sentido que Ferrara (2019 *apud* Benhabib, 2020, p. 513) fala sobre a missão atribuída para a Corte Constitucional: de resguardar o interesse e a voz das gerações passadas que deram origem à norma constitucional vigente. Nesse raciocínio, pode-se deduzir que a voz do Legislativo é a reflexão

dos anseios atuais de uma sociedade. Sob essa ótica, os diálogos entre Judiciário e Legislativo também se demonstram essenciais em um olhar intergeracional, ao mesmo tempo promovendo a evolução do direito, e não olvidando as conquistas civilizatórias passadas.

Ao atuar com base em um modelo de governança articulado e com vista a um diálogo institucional, a eficiência legislativa na produção de normas acaba por ser ampliada em virtude dessa conexão, onde o Legislativo acaba por vislumbrar a perspectiva da Corte em consideração no momento de confecção normativa (Schor, 2018, p.95). É uma relação de compromisso com a cooperação, levando as perspectivas de cada instituição a sério (Schor, 2018, p. 95).

Conforme expõe Benhabib (2020, p.512), as Cortes constitucionais mais eficazes são aquelas que atraem outros agentes responsáveis e ligados à política, assim como os demais cidadãos, para que haja um debate, um diálogo, para auxiliar na construção do direito. De tal forma, deve-se procurar o debate entre as Cortes, as Legislaturas e o Executivo, pois qualquer um dos poderes que tente sozinho fazer a Carta Constitucional ser efetiva falhará (Benhabib, 2020, p. 512). A intenção é evitar o monólogo institucional contraprodutivo, pois a tarefa de efetivar a pretensão normativa da Constituição envolve outros agentes além do Judiciário (deve-se incluir os agentes políticos) (Clève; Lorenzetto, 2015, p. 197).

Por esse motivo o vínculo à ótica original de Montesquieu é insuficiente, haja vista que a separação de poderes não pode ser vista como uma na qual há limites intransponíveis e em que não há abertura para um diálogo (Abboud, 2020, p. 1499; Clève; Lorenzetto, 2015, p. 189). Essa visão é incompatível e infrutífera no atual cenário das coisas. Afinal, cada um dos poderes tem "características que o potencializam ou o inibem para a realização de tomada de decisões. Isso reafirma a necessidade de canais de diálogo entre as instituições, pois, uma pode ter melhores condições que outra para lidar com o caso" (Clève; Lorenzetto, 2015, p. 189).

Segundo Abboud (2020, p.1498-1499), o diálogo entre os Poderes cria estabilidade entre eles e promove respeito institucional, Sua atuação conjunta representa o respeito pelas suas funções bem como seus limites, isto é, sua humildade institucional. A separação dos poderes "carrega em si, como sequência natural e inevitável o diálogo" (Abboud, 2020, p.1499). De tal modo, quanto "mais fiéis às suas próprias finalidades e mais submissos aos limites das competências que lhes foram outorgadas pela Constituição, mais os três poderes estarão em condições de atuar de forma mais harmônica" (Abboud, 2020, p. 1499).

O sistema dialógico faz a "manutenção dos direitos dos indivíduos em um nível protetivo mais elevado, compondo um sistema de múltiplos níveis de *judicial review*, um em que as Cortes realizam um debate contínuo com a Legislatura" (Benhabib, 2020, p.512). O debate desenvolvido inicia um respeito mútuo entre os Poderes de função majoritária e os de função contramajoritária, se torna assim um processo de

aprimoramento mútuo (Benhabib, 2020, p. 514). É nesse contexto que se pode afirmar que:

> *(1) dialogic constitutionalism does not neglect legislative authority but places it in the context of a conversation with judicial authority whether domestic or transnational;* (2) *such conversations serve to upgrade standards of rights protection and should not be viewed as defending frozen precommitments over time; and* (3) *constitutions also have a representative function of standing for the intergenerational continuity of the people, whereas legislatures are bound by electoral cycles* [19](Benhabib, 2020, p.513).

As funções que são desempenhadas pelo Judiciário, Executivo e Legislativo demandam uma natural humildade institucional. Somente assim esses ramos são capazes de reconhecer seus próprios limites de atuação e não os extrapolar, isto é, alcança-se o estado de clareza institucional onde ficam evidentes os seus limites e suas respectivas competências (Abboud, 2020, p. 1503). O reconhecimento dessa humildade institucional pode ser ainda maior a depender do nível de consolidação das instituições, momento em que a instituição eleva seu autoconhecimento ao ponto de se conter nas suas próprias competências e somente usar de seus poderes quando necessário (*self-restraint* institucional). Porém, àqueles que são atribuídos uma função, espera-se que a exerçam para que sua existência tenha se justificado, sendo a total ausência de sua atividade uma demonstração de um mau funcionamento institucional e, portanto, significa um estado de debilidade institucional (Clève; Lorenzetto, 2015, p. 189).

Sob a perspectiva das fases pelas quais cada função exerce suas atividades na governança articulada, deve-se perceber que os atos de comunicação no controle de constitucionalidade não se iniciam somente com um julgamento pela (in) constitucionalidade de uma lei, pois os atos podem se iniciar no Legislativo (na Comissão de Constituição e Justiça se discute até pela constitucionalidade da proposta) no ato de criação de uma lei, onde esse comunica seus objetivos, ou até mesmo pelo Executivo no ato de uma proposta legislativa.

Para a construção de uma teoria dialógica que coadune com a visão de governança articulada de Waldron, procura-se observar que cada função do governo[20] pode colaborar de maneira singular para a interpretação constitucional,

[19] Em tradução dos autores: (1) o constitucionalismo dialógico não negligencia a autoridade legislativa, mas coloca-a no contexto de uma conversa com a autoridade judicial, seja nacional ou transnacional; (2) tais conversas servem para melhorar os padrões de proteção de direitos e não devem ser vistas como uma defesa de pré-compromissos congelados ao longo do tempo; e (3) as constituições também têm uma função representativa de defender a continuidade intergeracional do povo, enquanto as legislaturas estão vinculadas a ciclos eleitorais.

[20] Para ramo do Legislativo, é interessante a seguinte exposição: "*Legislative policy making is a complex process, which requires legislators to consider how multiple, competing objectives can be best be achieved and to make difficult predictions about the impact of particular*

que é o que estabelece as teorias da parceria. Esse modelo revela que "*differently situated branches of government can make distinct contributions to constitutional dialogue in a way that does not privilege the judicial role*"[21](Bateup, 2006, p.1168). Assim, todos são participantes iguais no processo de interpretação constitucional, contribuindo com perspectivas únicas, dentro de suas *expertises*. Essa visão se dá em razão de que as instituições têm missões, aspectos culturais, comportamentos e regras distintas (Whittington, 2000 *apud* Bateup, 2006, p. 1169), o que faz com que mesmo que o *input* nessas de avaliação seja o mesmo, o *output* seja diverso. Por essa razão, existem visões, relações e responsabilidades singulares. Eis o que deve ser reconhecido para fins de combate ao ativismo: é o conhecimento de seus limites e funções institucionais.

Abboud (2020, p.1502) defende que, quando o Judiciário se compromete em abdicar de seu comportamento ativista e se dispor ao modelo dialógico, ele cultiva equilíbrio e parceria. O diálogo é elemento que reduz a tensão entre Legislativo e Judiciário nos momentos em que se promulga uma nova lei cujo teor é contrário a uma prévia decisão no controle de constitucionalidade da Corte Constitucional (Abboud, 2020, p. 1503; Victor, 2015, p.231). Porém, o debate interinstitucional pode promover auxílio para compatibilização dos interesses do Legislativo ao mesmo tempo que mantém esses materialmente compatíveis com a norma constitucional (Victor, 2015, p.231).

No momento que o Judiciário reconhece que cada um dos demais ramos pode realizar contribuições valiosas dentro de suas áreas de competência, o embate pela sua ampliação de poderes institucionais será deteriorado.[22] No fim, quando se reconhece qual a extensão dos poderes judiciais, e se percebe que o afunilamento para uma perspectiva exclusiva pertencente a Corte que, em verdade, propicia um empobrecimento da interpretação constitucional, tem-se um amadurecimento ao estado de humildade institucional, que terá como consequência lógica a redução dos dois graus de ativismo expostos, sendo que o mais afetado será o usurpador, que é resultado tanto do embate pelos poderes quanto da aquiescência do poder prejudicado.

policies on different social actors" (Bateup, 2006, p.1151). En tradução dos autores, "A elaboração de políticas legislativas é um processo complexo, que exige que os legisladores considerem a melhor forma de alcançar objectivos múltiplos e concorrentes e façam previsões difíceis sobre o impacto de políticas específicas sobre os diferentes actores sociais".

[21] Em tradução dos autores: ramos do governo em situação diferente podem fazer contribuições distintas para o diálogo constitucional de uma forma que não privilegie o papel judicial.

[22] "*As a result of these distinct perspectives and their 'separate yet interconnected' positions in the constitutional order, the judiciary and the legislature are able to engage in a dialogue about constitutional meaning, in which both should exercise modesty about their own conclusions and listen to and learn from each other's perspectives, modifying their own views accordingly*" (Bateup, 2006, p.1171).Em tradução dos autores, "Como resultado destas perspectivas distintas e das suas posições 'separadas mas interligadas' na ordem constitucional, o poder judicial e o legislativo são capazes de encetar um diálogo sobre o significado constitucional, no qual ambos devem exercer modéstia sobre as suas próprias conclusões e ouvir e ouvir. aprender com as perspectivas uns dos outros, modificando seus próprios pontos de vista do acordo"

Conclusão

Um grande problema, que não é novidade, vem assolando cada vez mais o cenário jurisprudencial brasileiro, contaminando-o por um comportamento ilegal e inconstitucional. Essa praga é o ativismo judicial.

O ativismo foi evidenciado em dois graus atentatórios no decorrer dessa pesquisa: (a) o primeiro se dá em sede não-usurpadora, onde o Judiciário exacerba seus limites institucionais, adentrando na esfera de atuação de outra instituição; (b) o segundo grau é o mais elevado nível, onde o Judiciário atua enquanto poder desconstituinte e constituinte ao mesmo tempo, haja vista que desconstitui os poderes institucionais (concedidos pelo constituinte originário) de outro Poder e atribui esses a si. Nessa última hipótese existe uma sub-rogação do Judiciário, onde assume papel de constituinte reformador ilimitado e incondicionado (já que os limites anteriores em nada frearam sua atividade). Essa atividade só funciona mediante aquiescência dos demais poderes no decorrer de uma criação jurisprudencial pelas Cortes. É nesse cenário que se instala o ativismo usurpador enquanto sinônimo de *constitutional showdown.*

Para combate desses eventos é necessário que o Judiciário reconheça seus limites institucionais que estão a deteriorar a democracia constitucional pátria. Com isso, o resgate das bases democráticas é um caminho que pode ser trilhado em direção a humildade institucional desse ramo do governo. Esse fato se evidencia mais verdadeiro quando se observa que, apesar de desgastes e atropelamentos "mútuos e constantes" (Abboud, 2020, p.1498) entre os Poderes, o STF tem tido nos últimos anos, e mais recentemente, na pandemia do COVID-19, atuado de maneira dialógica, o que acentua a probabilidade de resgate dessa doutrina.

Entre o conteúdo jurisprudencial no seio do STF em que foi utilizado o diálogo entre as instituições, há a ADPF 568, onde foi aceita a sugestão do Presidente da Câmara dos Deputados para destinação das verbas que foram recuperadas da Petrobras à educação e ao meio ambiente. Foi assim que, no primeiro semestre de 2020, uma parcela das verbas foi destinada ao combate da pandemia do coronavírus (Abboud, 2020, p.1502).

É o início do reconhecimento do STF que sozinho não consegue realizar as melhores interpretações constitucionais, e que há temas que as melhores respostas são de outros ramos. Quando se percebe que cada um dos Poderes tem visões singulares que podem contribuir com a tarefa interpretativa, que se reconhece a extensão dos poderes e os limites de suas capacidades institucionais.

Cada uma das funções, com suas visões singulares, opera para funcionamento de um organismo chamado Estado. Se uma dessas começa a debilitar as demais mediante atividade usurpadora, é claro que o bom funcionamento não ocorrerá, afinal, do que adianta que um dos órgãos que não possui uma precípua função, nem

a capacidade de exercer com a mesma excelência, tentar furtar desse outro essas capacidades. Seriam muitos melhores os resultados se atuassem cooperativamente, em prol do bem-estar do corpo.

Todos os poderes exercem atos de comunicação mediante suas atividades. Basta que as demais instituições vislumbrem esses atos, e atuem com o interesse de que um efetivo diálogo ocorra, e que sejam respeitados todos os pontos de vista, já que qualquer um desses pode colaborar enormemente com suas visões setorizadas e especializadas. Como evidenciado, existem meios de se utilizar os métodos dialógicos advindos do direito comparado no Brasil, sendo necessário que se procure a interpretação legal e constitucional para tanto. A contribuição dialógica resgatará a saúde da instituição judicial, que há de atuar para a manutenção da democracia frágil brasileira. Caso essa não consiga encontrar seus limites institucionais, nem mesmo sua função contramajoritária há se de justificar, ainda que com uma norma de ordem maior que o legitime, já que o próprio comportamento da Corte atenta contra essa e tenta se sobrepor aos próprios preceitos que instituem seu poder e limites. A humildade institucional se torna, assim, condição para cessar a arbitrariedade do STF, e como meio de recuperar a legitimação dessa Corte. Além de todos os demais benefícios democráticos que a teoria dialógica já traz ao sistema.

Referências

ABBOUD, Georges. **Democracia para quem não acredita**. Belo Horizonte: Letramento, 2021.

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**.4.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ABBOUD, Georges; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **O Supremo Tribunal Federal e a nova separação de poderes:** entre a interpretação da Constituição e as modificações na engenharia constitucional. Revista de Processo, São Paulo, Vol. 233, 2014, p.14-39.

ALBERTS, Susan; WARSHAW, Chris; WEINGAST, Barry R.. Democratization and Countermajoritarian Institutions: power and constitutional design in self-enforcing democracy. *In:* GINSBURG, Tom. **Comparative Constitutional Design**. New York: Cambridge University Press, 2012.

BATEUP, Christine. The dialogic promise: Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. **Brooklyn Law Review**, vol. 71, Issue 3, 2006. p.1109-1180.

BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism**: A republican defence of the constitutionality of democracy. New York: Cambridge University Press, 2007.

BENHABIB, Seyla. Dialogic constitutionalism and judicial review. **Global Constitutionalism**, 9(3), 2020, p.506-514.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia***:* uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira.16.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino. **A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul**. Dissertação (mestrado) apresentada ao programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CICCONETTI, Stefano Maria; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Jurisdição Constitucional Comparada**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, Vol. 2, n.3. p. 183-206, 2015.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional**: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais.8.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. New York: Cambridge University Press, 2009.

FERNANDES, André Dias. **Modulação de efeitos e decisões manipulativas no controle de constitucionalidade brasileiro**: possibilidades, limites e parâmetros. Salvador: Juspodivm, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FULIARO, Ana Paula. **Democracia na américa latina:** a alternância do poder. São Paulo: Ed. Liber Ars, 2020.

GINSBURG, Ruth Bader. Speaking in a Judicial Voice. **New York University Law Review**, Vol. 67, n. 6, 1992, p. 1185-1209.

GLEZER, Rubens. **Catimba Constitucional**: O STF, Do Antijogo à Crise Constitucional.2.ed. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2021.

GOVERNMENT OF CANADA. **Constitution Act, 1982**. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-12.html>. Acesso em 12 dez. 2021.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A.. The charter dialogue between courts and legislatures (or perhaps the Charter Rights isn't such a bad thing after all). **Osgoode Hall Law Journal**, Volume 35, Issue 1, 1997, p.75-124.

ISSACHAROFF, Samuel. Comparative Constitutional law as a window on democratic institutions. *in*: DELANEY, Erin F.; DIXON, Rosalind. **Comparative Judicial Review**. Northampton: Edward Elgar, 2018.

ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile democracies**: contested power in the era of constitutional courts. New York: Cambridge University Press, 2015.

LEVINSON, Daryl J.. **Parchment and Politics**: the positive puzzle of constitutional commitment. Harvard Law Review, Vol. 124(3), 2011, p.657-746.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 6.ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**.16.ed. São Paulo, 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis**. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

O'DONNELL, Guilhermo. **Delegative Democracy?**. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf>. Acesso em 26 jun. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18.ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

POSNER, Eric A.; VERMEULE, Adrian. Constitutional Showdowns. **University of Pennsylvania Law Review**, 156, 2007. p. 991-1048.

ROACH, Kent. Dialogic judicial review and its critics. **Supreme Court Law Review**, vol. 23, p. 49-104, 2004.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

SCHOR, Miguel. Constitutional dialogue and judicial supremacy. in : JACOBSOHN, Gary; SCHOR, Miguel. **Comparative constitutional theory**. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc., 2018.

SCHYFF, Gerhard Van Der. **Judicial review of legislation:** A comparative study of the United Kingdom, the Netherlands and South Africa. New York: Springer, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O STF e o controle de constitucionalidade**: deliberação, diálogo e razão pública. Revista de direito administrativo, v.250, 2009, p. 197-227.

SINNOTT-ARMSTRONG, Walter. Weak and strong judicial review. **Law and Philosophy** (Springer), vol 22, No. 3/4, 2003. p.381-392.

SOUTH AFRICAN GOVERNMENT. **The Constitution of the Republic of South Africa**. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996>. Acesso em: 08 jan. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus 127.900 Amazonas**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=-TP&docID=11451173>. Acesso em 14 dez. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Reclamação 4.335 Acre**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630101>. Acesso em: 13 dez. 2021.

TOQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na américa**. São Paulo: VIDE Editorial, 2019.

TUSHNET, Mark. **Advanced introduction to comparative constitutional law**. Northampton: Edward Elgar, 2014.

TUSHNET, Mark. Policy Distortion and Democratic Debilitation: comparative illumination of the countermajoritarian difficulty. **Michigan Law Review** 245, Volume 94, issue 2, 1995. p.245-301.

TUSHNET, Mark. **Weak courts, strong rights**: Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford University Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. **Political political theory**: essays on institutions. United States: Harvard University Press, 2016.

WALDRON, Jeremy. **The Core of the Case Against Judicial Review**. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol115/iss6/3/>. Acesso em: 24 out. 2021.

WALUCHOW, W. J.. **A common law theory of judicial review**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Afiliado

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ABEC
Associação Brasileira de Editores Científicos

CBL
Câmara
Brasileira
do Livro