

# III ENCONTRO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONPEDI | MADRID / ESPANHA

# 15

Madrid/Espanha

2015

ORGANIZADORES

PROFA. DRA. NORMA SUELI PADILHA

PROF. DR. RICARDO ALONSO GARCÍA

**Direito Internacional**  
**Direito Comunitário Europeu**

# III ENCONTRO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONPEDI | MADRID / ESPANHA

# 15

Madrid/Espanha  
2015

**ORGANIZADORES**

**PROFA. DRA. NORMA SUELI PADILHA**

**PROF. DR. RICARDO ALONSO GARCÍA**

**Direito Internacional**  
**Direito Comunitário Europeu**



Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### DIRETORIA – CONPEDI

**Presidente:** Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul:** Prof. Dr. José Alcebiades de Oliveira Junior – UFRGS

**Vice-presidente Sudeste:** Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste:** Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu – UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro:** Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo:** Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto:** Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### CONSELHO FISCAL

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas – PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta – UFBA (suplente)

**Representante Discente:** Mestrando Caio Augusto Souza Lara – UFMG (titular)

#### SECRETARIAS

**Diretor de Informática:** Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação:** Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais:** Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional:** Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica:** Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos:** Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional:** Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E56

Encontro de Internacionalização do CONPEDI (1. : 2015 : Madrid, ES)

III Encontro de Internacionalização do CONPEDI / Universidad Complutense de Madrid  
[Recurso eletrônico on-line];

Organizadores: Norma Sueli Padilha, Ricardo Alonso García. – Madrid : Ediciones  
Laborum, 2015.

V. 15

Inclui bibliografia

ISBN (Internacional): 978-84-92602-98-8

Depósito legal : MU 1210-2015

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Participação, democracia e cidadania na perspectiva do Direito iberoamericano

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito  
Internacional. 3. Direito comunitário europeu. I. Encontro de Internacionalização do  
CONPEDI – Madrid/Espanha.

CDU: 34

---

## APRESENTAÇÃO

---

Durante los días 7 a 9 de septiembre de 2015, celebramos en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, el III Encontro de Internacionalização do CONPEDI, en Madrid (España), sobre el tema “Participación, Democracia y Ciudadanía en la Perspectiva del Derecho Iberoamericano”.

La celebración del Encuentro de Madrid, se gestó durante el I Encuentro Internacional en la Universidad de Barcelona, coordinado por el Prof. Dr. Jordi García Viña, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UB.

Para la preparación del evento se nombraron dos coordinadores, por parte española, el Prof. Dr. Jose Luis Tortuero Plaza, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UCM, y por parte brasileña, la Profa. Dra. Clerilei A. Bier, del Departamento Administração Empresarial - Esag/Udesc.

Una vez recibido el beneplácito de las autoridades académicas de la UCM se procedió a nombrar un Comité organizar compuesto por:

**Dr. Raúl Leopoldo Canosa Usera**

*Decano de la Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Constitucional.*

**Dra. Cristina Amunategui Rodríguez**

*Secretaria Académica de la Facultad. Departamento de Derecho Civil.*

**Dra. Carmen Otero García Castrillón**

*Vicedecana de Posgrado y Títulos Propios. Departamento de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado.*

**Dra. Rosario Cristóbal Roncero**

*Departamento Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

**Dra. Francisca Moreno Romero**

*Departamento Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

Como es normal en estos eventos internacionales, los trabajos preparatorios fueron muy intenso tanto en Brasil como en España, donde colaboraron tanto el equipo de CONPEDI, como el equipo de colaboradores de la Profa. Bier.

La respuesta de los profesores doctores brasileños fue excelente, presentado más de 400 trabajos para su evaluación. Igualmente la respuesta de los profesores de la

Facultad de Derecho fue bastante razonable (alrededor de 50) teniendo en cuenta que las fechas elegidas eran tiempo no lectivo y que muchos profesores disfrutaban de sus vacaciones veraniegas.

También la crisis económica que se instalaba en Brasil, dificultó que muchos ponentes se trasladaran a Madrid. No obstante la participación fue bastante numerosa, 300 profesores brasileños y españoles de todas las ramas del Derecho se reunían en Facultad de Derecho de la UCM para exponer y discutir sobre los temas de mayor actualidad y relevancia jurídica y social! TODO UN ÉXITO!!.

Llegaba el día señalado. El Acto solemne de inauguración se celebró el día 7 de septiembre a las 18,00, se realizó en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho y al mismo asistieron 300 profesores, el Presidente del Consejo General de Graduados Sociales de España, Dr. Javier San Martín, la representación de la Embajada de Brasil en España, la Vicerrectora de Relaciones Institucionales y Gabinete del Rector de la UCM, Dra. Isabel Fernández Torres, así como todos los Presidentes de las distintas mesas de trabajo.

La Mesa presidencial estuvo compuesta por las siguientes autoridades:

**Prof. Dr. Carlos Andradás Heranz**

*Rector Magnífico de la Universidad Complutense de Madrid.*

**Prof. Dr. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel**

*Presidente do Tribunal Constitucional Espanha.*

*Catedrático de Direito del trabajo y de la seguridade social da Universidade Complutense de Madrid.*

**Dr. Rafael Catalá**

*Ministro da Justiça da Espanha.*

**Prof. Dra. Carmen Otero Garcia- Castrillón**

*Vice-Decana Relaciones Internacionales e Interinstitucionales de la Facultad de Derecho – UCM.*

**Prof. Dr. Raymunto Juliano Rego Feitosa**

*Professor Adjunto Direito Tributario.*

*Presidente do CONPEDI.*

**Prof. Dr. Jose Luis Tortuero Plaza**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UCM  
Coordinador Espanhol do Encontro.*

Tras las interesantes intervenciones de todos los participantes, se procedió a impartir la lección magistral inaugural a cargo del Presidente del Tribunal Constitucional de España, Dr. Francisco Pérez de los Cobos, que versó sobre “Los límites del control de constitucionalidad”.

Al finalizar, se procedió a entregar las placas de agradecimiento a los miembros del Comité organizador y al Coordinado español, Prof. Jose Luis Tortuero. Finalizando el acto con la llegada de la Tuna de la Facultad de Derecho para tocar y cantar el himno universitario por excelencia el “gaudeamus igitur”

Terminado el acto inaugural todos los participantes asistieron a un excelente cocktail en los jardines de la Facultad de Derecho, propiciándose un tiempo ideal para compartir y saludarse.

El martes, día 8, se celebraron los talleres de exposición y debate de las ponencias. Fueron siete talleres que durante todo el día (des las 9 h. hasta las 19 o 20 h.) profesores brasileños y españoles reflexionaron sobre los temas investigación de mayor actualidad en todas las Áreas jurídicas. Cada Taller inicio su andadura con la conferencia de un profesor español especializado en cada tema y de renombrado prestigio. La valoración final fue el alto nivel de los trabajos presentados y de los debates... TODO UN ÉXITO.

El encuentro finalizo el día 9 en el Congreso de los Diputados, donde al finalizar la interesante visita institucional y las fotos de recuerdo, nos reunimos en la Sala de Columnas para proceder a la Clausura del Encuentro. Las palabras de clausura correspondieron al Presidente de CONPEDI, Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa, y al coordinador español, Prof. Dr. Jose Luis Tortuero Plaza. La excelente conferencia de clausura corrió a cargo del Dr. Julio V. González García, Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Complutense de Madrid, sobre el tema “Globalización, Democracia y Parlamento”.

El III Encuentro Internacional CONPEDI fue todo un éxito y recibió el apoyo y reconocimiento de todas las instituciones vinculadas al mundo jurídico, desde la academia, el Ministerio de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Parlamento español. También participo la Embajada de Brasil en España. En definitiva nuestro Congreso y nuestro trabajo investigador tuvieron en España una extraordinaria relevancia.

**Prof. Dr. José Luis Tortuero Plaza**

*Catedrático de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da UCM.*

**Profa . Dra. Clerilei A. Bier**

*Professora de Direito do Trabalho na Esag / Udesc.*

**Prof. Dr. Orides Mezzaroba**

*Secretário Executivo do CONPEDI.*

# SUMÁRIO

---

A Agenda Social do Mercosul e sua Repercussão em Termos de Aprofundamento e Alargamento do Bloco <i>Karine de Souza Silva e Paulo Roberto Ferreira</i> .....	8
A Cooperação na Governança Ambiental Global para Construção de uma Arquitetura de Prevenção de Conflitos em Torno dos Recursos Naturais <i>Norma Sueli Padilha e Simone Alves Cardoso</i> .....	29
A Democracia Global Decorrente da Transnacionalização do Estado Moderno: A (Im)Possibilidade da Criação de Sistemas Democráticos Internacionais Segundo Robert Dahl, David Held e Anne Peters <i>Alvaro de Oliveira Azevedo Neto e Thais Vandresen</i> .....	43
A Mediação Transformativa como Instrumento de Empoderamento das Mulheres na Agenda Ambiental de Desenvolvimento Sustentável: Ensaio sobre a Pacificação de Conflitos Intergeracionais <i>Adriana Machado Yaghsisian e Gilberto Passos de Freitas</i> .....	62
A Política Econômico-Ambiental dos Estados: Um Ensaio sobre a Responsabilidade Ambiental Internacional por Danos Econômicos <i>Carla Liguori e Denise Vital e Silva</i> .....	86
A Relação entre Direito Interno e Direito Internacional: Os Impactos no Cotidiano Jurídico Brasileiro sob a Perspectiva da Ampliação do Bloco de Constitucionalidade <i>Luciane Klein Vieira e Luís Renato Vedovato</i> .....	102
A Releitura do Conceito de Soberania e os Países Ibero-Americanos: Uma Análise do Conceito Tradicional de Soberania como Potencial Fator na Reprodução dos Custos Sociais nos Países Ibero-Americanos <i>Ingrid Giachini Althaus e Luís Alexandre Carta Winter</i> .....	120

Educação Ambiental e Papel da Universidade na Visão da União Europeia e Brasileira: Abordagem Analítica de Comunicados da Comissão sobre o Programa Comunitário de Ação para o Meio Ambiente	
<i>Kiwonghi Bizawu e Maraluce Maria Custódio</i> .....	133
Governança Ultrajada. Brasil: Uma Rota de Perigo	
<i>Matusalém Gonçalves Pimenta e Eliane Maria Octaviano Martins</i> .....	161

# A AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL E SUA REPERCUSSÃO EM TERMOS DE APROFUNDAMENTO E ALARGAMENTO DO BLOCO

---

KARINE DE SOUZA SILVA

Professora dos Programas de Pós-graduação em Direito (PPGD) e em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI) da UFSC. Pesquisadora Produtividade Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Esta pesquisa foi desenvolvida com apoio do CNPq. E-mail: karine.silva@ufsc.br

PAULO ROBERTO FERREIRA

Doutorando Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Professor dos Cursos de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os níveis de aprofundamento do MERCOSUL, avaliados a partir da inserção de pautas sociais inéditas que, por sua vez, estimularam a fundação de novas instâncias decisórias afirmadoras da autonomia do bloco e propiciaram o alvorecer de uma atmosfera de alargamento e de redefinição da identidade mercosulina. Para tanto, o trabalho divide-se em três partes. Na primeira parte é analisado o aprofundamento institucional do bloco. Em seguida é avaliado a implantação do FOCEM e o aprofundamento da coesão social. E, por fim, na terceira parte, é discutido o pequeno, mas importante, alargamento. Dentre os resultados do trabalho, está o de que, a despeito do não avanço em termos de integração econômica, o MERCOSUL evoluiu com o advento de novas agendas que não estavam previstas no seu Tratado Constitutivo.

## Palavras-chave

Integração Regional; MERCOSUL; FOCEM.

## Resumen

El propósito de este artículo es analizar la profundización del MERCOSUR, evaluada a partir de la inserción de los nuevos temas sociales que, a su vez, estimularon la

fundación de nuevas instancias que afirman autonomía del bloque y facilitaron el surgimiento de un ambiente de ampliación y de redefinición de la identidad del Mercosur. Para este fin, el trabajo se divide en tres partes. En la primera parte se analiza la profundización institucional del bloque. En la sección siguiente se evalúa la implementación del FOCEM y la profundización de la cohesión social. Y, por último, en la tercera parte, se discute el alargamiento. En las conclusiones se destaca que a pesar del pequeño avance en términos de la integración económica, el MERCOSUR ha evolucionado en términos sociales con la inserción de nuevas agendas que no estaban previstas en su Tratado Constitutivo.

## Palabras clave

Integración Regional; MERCOSUR; FOCEM.

## 1. Introdução

A trajetória de desenvolvimento do MERCOSUL pode ser, metodologicamente, descrita, em três âmbitos: a) aprimoramento institucional; b) reconhecimento das assimetrias internas e a inserção de ações destinadas à promoção da coesão social; c) o alargamento.

O objetivo deste artigo é analisar os níveis de aprofundamento do MERCOSUL, avaliados a partir da inserção de pautas sociais inéditas que, por sua vez, estimularam a fundação de novas instâncias decisórias afirmadoras da autonomia do bloco e propiciaram o alvorecer de uma atmosfera de alargamento e de redefinição da identidade mercosulina.

Portanto, este trabalho divide-se em três partes. O primeiro item descreve o percurso de desenvolvimento institucional apoiado pelo surgimento de uma nova agenda que impulsiona o reforço à autonomia da Organização internacional. E os dois tópicos seguintes buscam esclarecer o aprofundamento da integração no MERCOSUL através da implantação do FOCEM e do alargamento à entrada de novos Estados-partes.

## 2. Aprimorando a Engenharia Institucional

O nascimento do Mercosul é fruto da reaproximação política entre Brasil e Argentina na década de 1980, no período de redemocratização de ambas nações. A partir desta época, as relações entre os dois países se transmutam do eixo confrontação e passam para a cooperação, o que viabilizou a assinatura de uma série de documentos que pavimentaram a avenida que desembocou na criação do Mercosul<sup>1</sup>.

1 Em 19 de outubro de 1979 foi o Acordo Tripartite Brasil-Argentina-Paraguai - Acordo de Aproveitamento Hidrelétrico de Itaipu e Corpus, que versa sobre o aproveitamento dos recursos hidráulicos do Rio Paraná.

A assinatura, em 1985, da Declaração de Iguazu, pelos presidentes Raul Alfonsín e José Sarney serviram de bases para a integração<sup>2</sup> dos Estados do Cone Sul e culminou com a formalização em 1986, do Programa de Interação e Cooperação Econômica. Em 1988, o Tratado de Cooperação e Desenvolvimento previu a criação de uma zona de livre-comércio que se efetivaria no prazo de dez anos<sup>3</sup>. Em 6º de julho de 1990, Fernando Collor de Mello e Carlos Menem celebraram a Ata de Buenos Aires que visava completar a integração alfandegária binacional através do estabelecimento de um Mercado comum que deveria estar definitivamente conformado em dezembro de 1994<sup>4</sup>.

Tal cooperação atraiu a atenção dos vizinhos Uruguai e Paraguai<sup>5</sup> e o desejo de participar da aliança, apesar de uma certa reticência a cerca da liderança brasileira e da posição da Argentina.

A adesão de Paraguai e Uruguai transformou a relação bilateral em um bloco econômico que se consubstanciou na institucionalização de uma Organização Internacional (OI), um marco para a América do Sul, com forte inspiração no modelo de integração regional europeu.

O Tratado de Assunção (TA), assinado em 26 de março de 1991<sup>6</sup> deu vida ao Mercosul. Inicialmente, é relevante observar que o TA nasceu com o objetivo de constituir um Mercado Comum através da implementação da “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos”, de “uma tarifa externa comum e uma política comercial comum”, da “coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais” e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Como se vê os objetivos ambiciosos que se deveriam ser efetivados em até quatro anos, refletem uma preocupação inicial preponderante econômico-comercial

2 O conceito de integração acolhido neste trabalho é proposto por Mônica Herz e Andreia Ribeiro. Integração significa “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”. HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Campus, 2004. Cap. 5 p. 168.

3 “O objetivo final do presente Tratado é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Os territórios dos dois países integrarão um espaço econômico comum, de acordo com os procedimentos e os prazos estabelecidos no presente Tratado”. **Tratado De Integração, Cooperação E Desenvolvimento Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Argentina**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D98177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm) Acesso em 29 abril 2015.

4 Além destes documentos, ressaltam-se: Ata para Integração Brasileiro-Argentina, de 29 de julho de 1986; Ata de Amizade Brasileiro-Argentina: Democracia, Paz e Desenvolvimento, de 10 de dezembro de 1986; Comunicado Conjunto sobre o Processo de Integração de 16 de março de 1990. **Ata De Buenos Aires**. Disponível em: [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b\\_24\\_2011-10-17-15-48-37/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/). Acesso em 29 abril 2015.

5 O Paraguai foi o último Estado a ser convidado e sua participação se devia, sobretudo, ao importante relacionamento comercial com seus vizinhos e o seu recente processo de redemocratização.

6 Em vigor desde 1º/01/1995.

de cunho neoliberal, com um forte teor de instrumentação das chamadas medidas negativas<sup>7</sup>, que importam na derrubada das barreiras para harmonização de legislações. Ou seja, o TA não regulamenta medidas positivas<sup>8</sup> que impõem a execução de políticas conjuntas destinadas a regular o funcionamento do mercado e maximizar a interdependência. O Tratado definiu a seguinte estrutura institucional provisória, a quem foi incumbida de efetivar os objetivos da Organização: O Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum e uma Secretaria Administrativa.

No mesmo ano de 1991, foi assinado o Protocolo de Brasília que dispunha sobre o esquema de Solução de Controvérsias<sup>9</sup>. E, em 17/12/1994, por força do comando do artigo 18 do Tratado fundador<sup>10</sup>, os Estados-partes começaram a lapidar a forma do bloco através da subscrição do Protocolo de Ouro Preto<sup>11</sup> (POP), que concedeu personalidade jurídica ao Mercosul<sup>12</sup>, e desenhou a arquitetura institucional definitiva, estruturada em seis órgãos de caráter intergovenamental: I - Conselho do Mercado Comum; II - Grupo do Mercado Comum; III - Comissão de Comércio do Mercosul; IV - Comissão Parlamentar Conjunta; V - Foro Consultivo Econômico e Social; VI - Secretaria Administrativa do Mercosul<sup>13</sup>. Diante da inegável impossibilidade de estabelecer o Mercado Comum no período previamente previsto, o POP reconheceu a necessidade de efetivar a União Aduaneira antes da consolidação do Mercado Comum e, para tal, deveria dotar a OI de uma estrutura institucional compatível com este fim. As dificuldades de realizar o Mercado Comum se deram, em grande medida, pela inexistência de medidas positivas, que efetivamente, só começam a ser pensadas em 2004 com o estabelecimento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento

7 Integração Negativa é a integração através do desmantelamento das barreiras comerciais entre os Estados partes do processo.

8 Medidas positivas surgem a partir da Integração Positiva. Essa é “uma comunidade de interesses mediante medidas positivas, que normalmente requerem o acordo dos governos nacionais nas instituições comuns e uma explícita legitimação política, como os fundos de reconversão, a redução das assimetrias regionais e o fortalecimento das infraestruturas de modo a favorecer indiretamente o comércio intrazona” CAETANO, Gerardo. VÁZQUEZ, Mariana. VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas.** Uruguay: Trilce, 2009. p. 43. Disponível em <<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/La-reforma-institucional-del-MERCOSUR.-Del-diagn%C3%B3stico-a-las-propuestas..pdf>>

9 Em vigor desde 22/04/1993.

10 “ARTIGO 18 - Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.”

11 Em vigor em 15/12/1995.

12 Conforme artigo 34 do Tratado de Assunção.

13 **Protocolo De Ouro Preto.** Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc\\_1994\\_protocolo\\_ouro\\_preto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf). Acesso em: Acesso em 29 abril 2015.

Institucional do Mercosul (FOCEM)<sup>14</sup>. Todavia, os primeiros projetos executados com recursos do Fundo iniciaram em 2007<sup>15</sup>.

O caminho trilhado rumo ao aprofundamento político-institucional revela as necessidades de aperfeiçoamento do modelo e a vontade de fazer frente aos desafios que se apresentavam. Do mesmo modo, é necessário enfatizar que o desenvolvimento institucional tem sido uma demanda constante entre os Estados-partes, sobretudo para minimizar a influência do gigante brasileiro no processo e, conseqüentemente, garantir um certo equilíbrio político. A diferença do peso político-econômico e comercial entre Argentina e, sobretudo, Brasil com relação aos outros membros é tão desproporcional que dificultam negociações e tomadas de decisões. As assimetrias existentes entre os quatro sócios figuram entre os obstáculos que, em certa medida, dificultam a implantação do mercado comum. A transformação da Secretaria em administrativa em técnica se deu, em grande medida, para dotar o órgão de capacidade de controle político da integração. O Secretariado, único órgão permanente, é hoje o motor da integração.

No caminho do aprofundamento, pode-se se listar a firma do Protocolo de Ushuaia em 24/07/1998, pelos Estados-partes, juntamente com Bolívia e Chile. O Protocolo passa a ser parte integrante do Tratado de Assunção e institui um compromisso democrático e regulamenta a aplicação de procedimentos cabíveis em casos de ruptura da ordem democrática em uma dos Estados-membros. Segundo disposto no artigo 5º, as medidas compreendem “desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.<sup>16</sup>

O Protocolo de Olivos<sup>17</sup>, assinado em 18/02/2002, derogou expressamente o Protocolo de Brasília e estabeleceu um novo sistema de Solução de Controvérsias no Mercosul destinado a garantir a segurança jurídica na sub-região. Criou o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul, sediado na cidade de Assunção, e estabeleceu um procedimento de resolução de litígios fortemente inspirado no “Entendimento sobre Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio”.

14 **FOCEM**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>. Acesso em 15 de maio de 2015.

15 Portanto, 16 anos depois da criação do MERCOSUL. O FOCEM é melhor descrito posteriormente neste trabalho. **Focem-Proyectos**. Disponível em <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=proyectos1>. Acesso em 15 de maio de 2015.

16 MERCOSUR. **Protocolo De Ushuaia Sobre Compromisso Democrático No Mercosul, Bolívia E Chile**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998\\_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico\\_port.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf). Acesso em 28 abril 2015. Em vigor desde 17/01/2002.

17 Em vigor desde 10/02/2004. **Protocolo de olivos para a solução de controvérsias no mercosul**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm). Acesso em 28 abril 2015. Em vigor desde 17/01/2002.

O reforço institucional também se revelou na conversão da Secretaria Administrativa em uma Secretaria Técnica, com vistas a garantir uma estrutura adequada para consolidar a integração<sup>18</sup>. Em 2005, o Parlamento, sucedeu à Comissão Parlamentar Conjunta e foi incorporado à estrutura institucional do bloco como órgão de caráter independente e autônomo, destinado a ser o representante dos povos. O Parlamento do Mercosul, tal qual o Parlamento Europeu é “composto por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte”.<sup>19</sup>

Atualmente, o design institucional se sofisticou e conta com órgãos definidos em duas categorias: 1) de caráter decisório e executivo - o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum e a Comissão de Comércio; 2) de índoles consultiva, arbitral e assessoria técnico administrativa - o Parlamento, Foro Consultivo Econômico-Social, Tribunal Permanente de Revisão, a Secretaria do Mercosul, o Tribunal Administrativo Laboral, o Alto Representante geral do Mercosul e o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito.

Dado exposto, observa-se que houve uma sofisticação no aparato orgânico do MERCOSUL, não apenas em termos quantitativos, quanto qualitativos. Paulatinamente se vê a solidificação da autonomia da Organização Internacional, à medida que a sua agenda manifesta a formação da *volonté distincte* do bloco, em detrimento de posições individualistas nacionais. A agenda inicial – de incumbência dos órgãos de caráter decisório executivo –, carregada de medidas integracionistas negativas, não foi capaz de superar os obstáculos que os próprios Estados impuseram para a formação da União Aduaneira. A segunda geração de órgãos – de índoles consultiva, arbitral e assessoria técnico administrativa – foi a responsável por possibilitar os espaços para a implementação de medidas positivas no MERCOSUL, tornando o design institucional substancialmente mais aprimorado. Em virtude disso, apesar da dependência do modelo intergovernamental, o aumento da autonomia do bloco foi viabilizado com a introdução de agendas que previam medidas positivas que, ao reconhecerem as assimetrias entre as regiões, esculpem a verdadeira face do MERCOSUL. A processo de adoção de medidas positivas será evidenciado na sequência.

### 3. A Implantação do FOCEM e o Aprofundamento da Coesão Social

Diante da dificuldade de consolidação desses objetivos econômicos firmados na carta constitutiva do MERCOSUL, como mencionado anteriormente, os governos dos

18 MERCOSUL/CMC/DEC N°. 30/02: **Transformação Da Secretaria Administrativa Do Mercosul Em Secretaria Técnica**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3002p.asp>. Acesso em 28 abril 2015.

19 **Protocolo Constitutivo Do Parlamento Do Mercosul**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf>. Acesso em: Acesso em 28 abril 2015.

Estados-partes, eleitos a partir de 2003, passaram a imprimir no bloco ações para o fortalecimento de temas e áreas negligenciadas pelo Tratado de Assunção. Desta forma, as áreas política e social assumiram o espaço das negociações regulatórias no âmbito comercial e econômico. A integração comercial, unicamente, perdeu espaço relativo à tentativa de atenuar as condições assimétricas entre os quatro países membros. Neste sentido, vale ressaltar que o TA não traz no seu corpo o termo “assimetria”. E o vocábulo social aparece apenas uma única vez, relacionado à ampliação dos mercados nacionais dos membros<sup>20</sup>.

Deste modo, para consubstanciar a busca da promoção do desenvolvimento no MERCOSUL e da diminuição das desigualdades entre os países sócios, criou-se, em 2004, o FOCEM. Esse fundo tem como objetivos “promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social<sup>21</sup>, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional<sup>22</sup>. Note-se que a adesão do Paraguai e do Uruguai incrementou os níveis (já existentes no eixo Brasil-Argentina) de assimetria e desigualdade do bloco já que a “diferença entre o peso econômico e político do Uruguai e do Paraguai é maior em relação aos outros membros fundadores”.<sup>23</sup>

Para o FOCEM está previsto um aporte anual de 100 milhões durante dez 10 anos, totalizando 1 bilhão de dólares para o financiamento de projetos. Desse total, cabe ao Brasil depositar 70%, à Argentina 27%, ao Uruguai 2% e ao Paraguai 1%. A distribuição dos recursos para os projetos no Estados dá-se de forma inversa. Aos projetos desenvolvidos no Paraguai estão destinados 48% dos recursos do fundo, ao Uruguai 32%, à Argentina 10% e ao Brasil também 10%<sup>24</sup>. Atualmente, com a entrada da Venezuela, o orçamento ficou distribuído desta forma: Brasil contribui com US\$ 70 milhões e recebe US\$ 11,545 milhões, a Argentina com US\$ 27 milhões, e é destinatária de US\$ 11,545 milhões, a Venezuela US\$ 27 milhões, e percebe US\$ 11,545 milhões, o Uruguai US\$ 2 milhões e ganha US\$ 36,944 milhões e o Paraguai US\$ 1 milhão, e capta US\$ 55,416<sup>25</sup>.

20 **Tratado de Assunção**. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>. Acesso em 20 de maio de 2015.

21 Por coesão social, adota-se aqui o conceito utilizado pela União Europeia: “Exprime a solidariedade entre os Estados-Membros e as regiões[...], através da qual se favorece o desenvolvimento equilibrado do território comunitário, a redução das diferenças estruturais entre as regiões [...], bem como a promoção de uma verdadeira igualdade de oportunidades entre as pessoas.”

22 MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/05. **Integração E Funcionamento Do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul**. Assunção, 2005

23 LOCKHART, Nicolas Pedro Falomir.

24 MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/05. **Integração E Funcionamento Do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul**. Assunção, 2005

25 MERCOSUL-FOCEM. Decisão CMC Nº 41/12. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-merc-sul-focem>. Acesso em 15 de maio de 2015.

Em 2015, o FOCEM irá completar dez anos de operação. O Fundo patrocinou e patrocina, principalmente, projetos sociais, de melhoria da qualidade de vida, de capacitação profissional e de infraestrutura nas regiões menos desenvolvidas dos quatro países membros, com especial atenção ao Paraguai. Os projetos estão divididos nos seguintes Programas: convergência estrutural; desenvolvimento e competitividade; coesão social; e fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração<sup>26</sup>.

O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL é um resultado concreto e, ao mesmo tempo, simbólico desta nova perspectiva da integração regional no bloco. Como explica Fabiano de Andrade Correa, as medidas positivas assumiram um espaço que antes era destinado exclusivamente à liberalização comercial no processo: o de desenvolver os Estados Partes e promover a equidade social.<sup>27</sup>

O advento do FOCEM tem raízes numa nova visão holística para a integração do MERCOSUL<sup>28</sup>. O ex-presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva afirmou em 2008 que:

“O Mercosul não pode reduzir-se apenas a uma zona de livre comércio ou mesmo a uma união aduaneira. Ele tem a vocação de ser um efetivo espaço de integração econômica, política, cultural e de construção de uma nova e ampliada cidadania. Avançamos na direção de uma integração mais solidária, com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, voltado para a redução das assimetrias entre os países membros e suas regiões, promovendo a competitividade e a coesão social.”<sup>29</sup>

Essa visão prevalece entre os sócios do MERCOSUL desde então. Para alcançar seus propósitos, o FOCEM financia projetos que devem se adequar aos seus quatro Programas: I Programa de Convergência Estrutural, II Programa de Desenvolvimento da Competitividade, III Programa de Coesão Social, e IV Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração<sup>30</sup>.

26 PARLASUR. MERCOSUL financia 37 projetos em regiões menos desenvolvidas do bloco. Disponível em [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8462/2/parlasur/mercosul\\_financia\\_37\\_projetos\\_em\\_regi%C3%A3es\\_menos\\_desenvolvidas\\_do\\_bloco.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8462/2/parlasur/mercosul_financia_37_projetos_em_regi%C3%A3es_menos_desenvolvidas_do_bloco.html) Acesso em 15 de maio de 2015.

27 CORREA, Fabiano de Andrade. A Legal/Institutional Analysis of FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence. Regional Integration and Development. 2010.

28 A preocupação com a coesão social e a distribuição dos benefícios da integração sempre esteve presente no processo europeu. Desde o Tratado de Roma (1957), Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia esses pontos já eram abordados. Algo desconsiderado pelo “europeu” Tratado de Assunção.

29 A íntegra dos discursos pode ser consultada em: MRE. **Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. FUNAG. Brasília. 2008. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0489.pdf>>

30 FOCEM. **Programas**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=componente-del-programa>. Acesso em 15 de maio de 2015.

Por fim, em relação, por exemplo, com o Programa IV, pode-se entender como o FOCEM auxilia ao fortalecimento institucional do bloco quando vinculamos esse objetivo ao PARLASUL.

O sétimo e o oitavo princípios do PARLASUL afirmam que:

7. A promoção do desenvolvimento sustentável no MERCOSUL e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento. 8. A equidade e a justiça nos assuntos regionais e internacionais, e a solução pacífica das controvérsias.

Dada essa aproximação, cabe atualmente ao PARLASUL discutir sobre o atual estágio de reestruturação do FOCEM, uma vez que já foram cumpridas a primeira década de vida prevista dentro do orçamento<sup>31</sup>.

Mas as críticas mais importantes ao Fundo se concentram no seu orçamento modesto. O baixo aporte de capital, atrelado às dificuldades e idiosincrasias políticas e econômicas dos Estados Membros, indicam que, assim como a Integração Negativa não persiste no bloco, a Integração Positiva assume-se claudicante. Os discursos exaltando o FOCEM<sup>32</sup> quando confrontados com os resultados efetivos e auditorias<sup>33</sup>, evidenciam que o Fundo tem uma maior importância política do que econômica e social para a integração. Pois, apesar da importância dos Projetos para as populações beneficiadas, os resultados positivos não transbordam para todo o processo. Dito de outra forma, os efeitos do FOCEM são localizados e ainda não suficientes para uma efetiva redução das assimetrias entre as regiões mais pobres.

Todavia, ao FOCEM cabe a função de ser a semente do alvorecer de uma integração pautada pela transferência de renda dos Estados mais fortes às regiões mais debilitadas, de ser o vetor de uma integração que crie agendas regionais descoladas dos interesses voláteis dos governos, principalmente agendas que promovam a coesão e a inserção social das populações mais vulneráveis dos Estados do MERCOSUL. Vistas as nuances do aprofundamento expresso pela sofisticação institucional e pelo adoção da agenda social, passa-se a analisar as peculiaridades do alargamento que demonstram o reduzido grau de elasticidade da Organização.

31 PARLASUL. **Mesa Diretora do PARLASUL receberá relatório da Unidade Técnica do FOCEM.** Disponível em <http://parlamentodelmercosur.org/parlasur/VentanaImprimir.jsp?contentid=8433>. Acesso em 15 de maio de 2015.

32 Principalmente no Governo Lula, através do ex-ministro do MRE, Celso Amorim, e do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

33 EFSUL. **Levantamento da Auditoria do FOCEM – Relatório Consolidado.** Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados. 2010.

#### 4. Mercosul dos Quatro, dos Cinco...

Como mencionado anteriormente, o estreitamento dos laços entre Brasil e Argentina cimentou as bases do Mercosul e a OI se transformou em realidade com a adesão dos dois vizinhos do Cone Sul, Uruguai e Paraguai.

Os membros originários, decidiram instituir uma Organização internacional aberta à adesão, “mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração”, com a ressalva de que as solicitações apenas poderiam “ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência” do TA. Entretanto, o artigo 20 do Tratado abre uma exceção com relação ao prazo de cinco anos para as solicitações de países membros da ALADI que não fizessem “parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extra-regional”. Importa ressaltar que a aprovação dos pedidos de adesão deve ser objeto de decisão unânime dos Estados-partes.

Ressalvada a exceção, apenas seria factível o alargamento do Mercosul a partir do ano de 1999.

O destravamento jurídico, a subida ao poder por parte de presidentes de concepções ideológicas coincidentes que assumiram o desafio de valorizar as pautas sociais coordenadamente, o aprofundamento institucional, entre outros, abriram as portas do bloco para a membresia plena e para o processo de concessão do status de membros associados.

A Venezuela deixou de ser “membro pleno em processo de adesão” para ser membro pleno em 2013, num conturbado e polêmico caso que envolveu a suspensão do Paraguai.

Em 2006, a Venezuela assinou o Protocolo de Adesão<sup>34</sup>, tendo sua vigência estabelecida em 2012. Após uma espera de seis anos, o quinto membro do Mercosul teve a sua aprovação definitiva em meio a uma polêmica das mais variadas ordens. No caso em tela, os governos da Argentina e do Brasil coincidiram em posições. Em se tratando da quinta economia da América do Sul, Caracas figura como um parceiro estratégico por conta da complementariedade com a indústria pesada brasileira e sua riqueza energética. Para a Argentina, por outro lado, a entrada da Venezuela se traduz numa força capaz de contrabalançar o peso do Brasil.

Importa ressaltar que a Venezuela viu no Cone Sul, um aliado às suas aspirações bolivarianas e uma maneira de redirecionar o fluxo comercial que perdera após a saída, por incompatibilidades ideológicas, da Comunidade Andina. Outrossim, o modelo ideal de integração para o então presidente Hugo Chávez era aquele demonstrado no âmbito das

---

34 MERCOSUR. **Protocolo De Adesão Da República Bolivariana De Venezuela Ao Mercosul**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006\\_protocolo\\_pt\\_adhesionvenezuela.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf). Acesso em: Acesso em 29 abril 2015.

iniciativas que criaram a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)<sup>35</sup>. Portanto, a ALBA, atuante na seara social e com premissas de trocas solidárias entre os Estados<sup>36</sup>, refletiria os desejos do líder venezuelano de como deveria ser a união dos países da América Latina. Já o projeto do Cone Sul serviria mais como sustentação política e econômica. Outro ponto relevante é que a Venezuela, desde logo, manifestou interesse no FOCEM, tanto como beneficiária como contribuinte. Neste sentido, decidiu-se que Caracas contribuiria com 27 milhões de dólares por ano ao FOCEM.<sup>37</sup> O Protocolo de Adesão, no seu artigo 8º demonstra o compromisso das partes contratantes em promover a inclusão social e “assegurar condições de vida digna para seus povos”<sup>38</sup>.

A aprovação legislativa para a acessão venezuelana foi mais rápida na Argentina e no Uruguai. Entretanto, o processo ganhou uma tonalidade político-partidária de oposição ao governo de Hugo Chávez tão forte nos legislativos brasileiro e paraguaio, a ponto de paralisar todas as tratativas de internalização do Protocolo de Adesão. O Senado brasileiro só aprovou o Protocolo de Adesão em 15 de dezembro de 2009 numa votação apertada, sendo 35 votos favoráveis e 27 contrários. Já em Assunção, a bancada oposicionista bloqueou as tentativas de incorporação de Caracas.

Os representantes políticos paraguaios mantinham duras restrições à entrada do país governado por Hugo Chávez. As justificativas orbitavam nos argumentos de que a Venezuela não era, seguramente, democrática. Disto decorre o prolongamento da votação no Congresso do Paraguai<sup>39</sup>. Na sequência, em 29 de junho de 2012, o Paraguai foi suspenso dos direitos de participar nos órgãos do MERCOSUL pela violação ao artigo 7º do Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático, em função da destituição controversa do então presidente Fernando Lugo<sup>40</sup>. Logo em seguida, numa decisão política polêmica, os presidentes de Argentina, Brasil e Uruguai, com o quarto país-membro suspenso,

35 A ALBA atualmente é composta por Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granada e Venezuela.

36 ALBA. **Acuerdo Entre Venezuela Y Cuba Para La Aplicación Del Alba**. Disponível em <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1220-2004-12-14-i-cumbre-la-habana-cuba-acuerdo-entre-venezuela-y-cuba-para-la-aplicacion-del-alba>. Acesso em 15 de maio de 2015.

37 Decisão CMC Nº 41/12. Disponível em [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6016/1/2012-dec\\_041\\_2012\\_pt\\_\\_adesao\\_venezuela\\_ao\\_focem.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6016/1/2012-dec_041_2012_pt__adesao_venezuela_ao_focem.pdf). Acesso em 15 de maio de 2015.

38 **Protocolo De Adesão Da República Bolivariana De Venezuela Ao Mercosul**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006\\_protocolo\\_pt\\_adhesionvenezuela.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf). Acesso em 29 abril 2015.

39 PAZ, Domingos. Ruptura democrática no e do Mercosul: a “suspensão” do Paraguai e “adesão” da Venezuela. **Rev. Política Externa**. Vol. 21 nº 3 - Jan/Fev/Mar 2013

40 Os efeitos da suspensão foram cessados em 15 de agosto de 2013, após a posse do novo presidente eleito. **Decisão Sobre O Fim Da Suspensão Do Paraguai No Mercosul Em Aplicação Do Protocolo De Ushuaia Sobre Compromisso Democrático**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5618/1/declarac%E3o\\_paraguai\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5618/1/declarac%E3o_paraguai_pt.pdf). Acesso em 05 maio 2015.

aprovaram a entrada definitiva da Venezuela ao MERCOSUL<sup>41</sup>. As principais críticas à votação que definiu o ingresso venezuelano deitava raízes nos seguintes tópicos: 1) no descumprimento do mandamento do Tratado de Assunção que determina a participação de todos os Estados-partes nas deliberações sobre alargamento. Ou seja, a aprovação se deu à revelia do Paraguai; 2) O procedimento que conduziu à suspensão de Assunção, desconsiderou alguns termos do Protocolo de Ushuaia, no que se refere às consultas entre os Estados e com o país afetado; 3) A não-satisfação por parte da Venezuela, de todos os requisitos de harmonização da legislação aduaneira, essenciais para entrada na Organização Internacional.

Após um momento de estranhamento entre os sócios e, inclusive, a ameaça do Paraguai de retirar-se do bloco e de insinuações de aproximação à Aliança do Pacífico, em dezembro de 2013, a Câmara dos Deputados do Paraguai, finalmente, levou para votação o Protocolo de adesão e aprovou a acessão da Venezuela. No início deste mesmo ano o país realizou um pleito que elegeu como presidente Horácio Cartes. O ostracismo forçado do Paraguai foi suspenso em 2014, graças a “restauração da ordem democrática no país”<sup>42</sup>.

A Bolívia teve seu caminho para a afiliação inaugurado em 2012, com previsão de concretização em quatro anos<sup>43</sup>. Este país andino é estratégico para a integração, entre outras razões, porque possui grandes reservas de hidrocarbonetos.

Assim, a Bolívia tornou-se o sexto membro a assinar o Protocolo de Adesão<sup>44</sup> em 07 de dezembro de 2012, num processo que ainda se encontra em curso, dependente de aprovação doméstica de Brasil, Argentina e Paraguai. Na última Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2014, não houve avanços à adesão plena da Bolívia. Os Estados-partes prometeram estudar o pedido do Paraguai de se estabelecer Zonas Francas no bloco, entre outras condições de comércio, para ratificar a entrada da Bolívia<sup>45</sup>.

41 GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o MERCOSUL. *Rev. Política Externa*. Vol. 21 nº 3 - Jan/Fev/Mar 2013

42 MERCOSUR-IPPDH. **Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados** Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/>. Acesso em 20 maio de 2015.

43 **Protocolo De Adesão Do Estado Plurinacional Da Bolívia Ao Mercosul**. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3248:protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3248:protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280). Acesso em 14 de abril de 2015.

44 **Protocolo De Adesão Do Estado Plurinacional Da Bolívia Ao Mercosul**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo\\_adesao\\_bolivia\\_ao\\_mercosul.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adesao_bolivia_ao_mercosul.pdf). Acesso em 29 abril 2014.

45 ITAMARATY. **Comunicado Conjunto De Las Presidentas Y Los Presidentes De Los Estados Partes Del Mercosur Y Estados Asociados**. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6238:documentos-aprovados-na-xlvii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-parana-argentina-17-de-dezembro-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6238:documentos-aprovados-na-xlvii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-parana-argentina-17-de-dezembro-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR). Acesso em 14 de maio de 2015.

Da mesma forma que o caso venezuelano o Protocolo de Adesão da Bolívia, no seu artigo 9º revela o compromisso das partes contratantes em promover a inclusão social e vida digna para seus povos<sup>46</sup>.

A incorporação destes dois Estados conferiu um caráter quase continental ao Mercosul.

Além da categoria de membro pleno, um Estado pode solicitar a participação no Mercosul na condição de associado ou observador. A Resolução n. 18/04 do Conselho do Mercado Comum dispõe que a qualidade de associados deve ser exclusiva dos membros da ALADI “com os quais o MERCOSUL tenha assinado Acordos de Livre Comércio” e, após a “protocolização do referido Acordo na ALADI”. A solicitação deve, ainda, ser encaminhada “ao Conselho do Mercado Comum, por intermédio da Presidência Pro Tempore do MERCOSUL”. O Estado em questão deve aderir ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile e firmar, igualmente, à “Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL”<sup>47</sup>.

Ou seja a condição de associada é reservado a nações que tenham assinado previamente um “Acordo de Complementação Econômica”, com o Mercosul.

Nestes acordos é estabelecido um Programa de Liberalização Comercial que possibilitará a formação de uma área de livre comércio entre as Partes Contratantes, mediante o alargamento e a diversificação do intercâmbio comercial e a eliminação das barreiras (tarifárias e não-tarifárias) que atinjam o comércio recíproco.

Tal condição permite o país a participar na qualidade de convidado nas reuniões dos órgãos para negociar temas de interesse comum e a assinar acordos sobre matérias comuns<sup>48</sup>.

46 MERCOSUR. **Protocolo de adesão do estado plurinacional da bolívia ao mercosul**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo\\_adesao\\_bolivia\\_ao\\_mercosul.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adesao_bolivia_ao_mercosul.pdf). Acesso em: Acesso em 29 abril 2015.

47 Art. 3 - A condição de Estado Associado será atribuída por Decisão do Conselho. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/04: REGIME DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS ASSOCIADOS AO MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1804p.asp> . Acesso em 28 abril 2015.

48 “Art. 5 - Os Estados Associados do MERCOSUL estão convidados a participar em todas as reuniões do Foro de Consulta e Concertação Política em termos relacionados com a agenda de interesse comum. Em todos os casos a participação dos Estados Associados, assim como a agenda dos temas a tratar, deverá ser aprovada pelos Coordenadores Nacionais dos quatro Estados Partes do MERCOSUL do órgão de que se trate e posto em conhecimento do órgão decisório correspondente, quando seja o caso. Art. 6 – Quando os Estados Associados participarem de reuniões dos órgãos do MERCOSUL a reunião se desenvolverá em duas sessões, sendo a primeira entre os Estados Partes do MERCOSUL”. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/04: REGIME DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS ASSOCIADOS AO MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1804p.asp> . Acesso em 28 abril 2014.

Atualmente, os seguintes Estados são os beneficiários do estatuto de associados: Chile<sup>49</sup> (1996), Peru<sup>50</sup> (2003), Colômbia e Equador<sup>51</sup> (2004), Guiana<sup>52</sup> e Suriname<sup>53</sup> (2013). A Nova Zelândia e o México participam na condição de observadores, ou seja, sem direito a voz ou voto.

Peru e Colômbia muito provavelmente não serão membros plenos, pois participam, juntamente com México e Chile, da Aliança do Pacífico (AP). A AP é um arranjo, prioritariamente, de livre-comércio<sup>54</sup>. Essa característica choca-se com os requisitos de adesão do MERCOSUL. A adoção de uma Tarifa Externa Comum intra-bloco, por exemplo, não admite acordos comerciais sem a presença de todos os Estados-membros.

Dado o exposto, percebe-se que o MERCOSUL possui seis Estados-membros, seis associados e dois observadores. A ampliação colocou sobre a mesa o debate sobre o aprofundamento. Argentina, Uruguai e Paraguai eram mais partidários da consolidação do modelo antes do alargamento, ainda que não apresentem restrições insuperáveis. Para o Brasil, uma ação não exclui a outra, uma vez que a adesão de novos Estados poderia conferir um dinamismo ao bloco mesmo tempo que ampliar a zona de influência de Brasília na América do Sul.

Uma breve análise sobre a capacidade do bloco de atrair novos membros parte de duas frentes: as condições de atração e as reticências dos próprios Estados-membros em ratificar a entrada de novos sócios.

Em termos de instrumentos de atração, o MERCOSUL dá uma salto qualitativo quando insere no seu bojo novos temas. Segundo Samuel Pinheiro Guimarães, o Brasil imprimiu, enquanto país mais importante do bloco, um novo modo de relacionamento com os sócios, baseado no reconhecimento das assimetrias. Isso favorece a busca de uma

49 **Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile** (ACE N°35; CMC N°3/96). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D2075.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D2075.htm) Acesso em: 30 abril 2015.

50 **Acordo de Complementação Econômica n° 58**, bem como de seu Segundo Protocolo Adicional, entre os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, e o Governo da República do Peru. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5651.htm). Acesso em: 02 maio 2015.

51 **Acordo de Complementação Econômica n° 59**, entre os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e os Governos da República da Colômbia, da República do Equador, da República Bolivariana da Venezuela, Países Membros da Comunidade Andina. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5651.htm). Acesso em: 02 maio 2015.

52 **Acordo De Associação Entre O Mercosul E A República Cooperativista Da Guiana**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/2013\\_acordo\\_mercosul-guiana\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/2013_acordo_mercosul-guiana_pt.pdf). Acesso em 02 maio 2015.

53 **Acordo De Associação Entre O Mercosul E O Suriname**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5564/1/2013\\_acordo\\_mercosul-suriname\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5564/1/2013_acordo_mercosul-suriname_pt.pdf). Acesso em 02 maio 2015.

54 **Declaracion Presidencial Sobre La Alianza Del Pacífico**. Disponível em: [http://alianzapacifico.net/documents/AP\\_Declaracion\\_Lima\\_I\\_Cumbre.pdf](http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf). Acesso em 14 de maio de 2015.

melhor integração mais justa, pois está pautada no reconhecimento de níveis diferentes de desenvolvimento<sup>55</sup>. Nas palavras do autor:

A generosidade dos países maiores e mais desenvolvidos é sempre mencionada pelo Presidente Lula como [...] essencial para o êxito do processo de integração do Mercosul e da América do Sul. Esta generosidade deve se traduzir pelo tratamento diferencial, sem exigência de reciprocidade, em relação a todos os países da América do Sul que estejam engajados no processo de integração regional, nas áreas do comércio de bens, de serviços, de compras governamentais, de propriedade intelectual etc. Isto é, o Brasil deve estar disposto a conceder tratamento mais vantajoso sem reciprocidade a todos os seus vizinhos, em especial àqueles de menor desenvolvimento relativo, aos países mediterrâneos e aos países de menor PIB per capita. O Brasil, apesar de ser o maior país da região, não acredita ser possível desenvolver-se isoladamente sem que toda a região se desenvolva econômica e socialmente e se assegure razoável grau de estabilidade política e segurança. Assim, a solidariedade nos esforços de desenvolvimento e de integração é uma ideia central na estratégia brasileira na América do Sul, assim como a ideia de que este processo é um processo entre parceiros iguais e soberanos, sem hegemonias nem lideranças.<sup>56</sup>

No entanto, o não alcance dos objetivos econômicos dispostos no TA contribuem para a instabilidade do processo. Os vizinhos observam que os entraves do MERCOSUL residem nos próprios membros. Nos primeiros dez anos do bloco houve a tentativa de se formar um Mercado Comum efetivo, com Tarifas Externas Comuns (TECs) e harmonização de políticas econômicas e fiscais. Tais objetivos, que constam no Tratado de Assunção (TA), nunca foram alcançados. O bloco não chega a ser sequer uma Área de Livre Comércio devido ao protecionismo unilateral de Brasil e Argentina<sup>57</sup>.

Já as forças de repulsa ao MERCOSUL têm origem na política internacional da América do Sul. Externamente, os membros do MERCOSUL tem de lidar com vizinhos que se associam a um projeto de integração voltado para a liberalização comercial em primeiro plano, mas sem o aprofundamento institucional para o avanço às etapas mais ambiciosas. Neste caso, se adequam Chile, Colômbia e Peru. Ambos possuem acordos de livre comércio bilaterais com vários países no mundo e adotam essa estratégia para uma melhor inserção regional e internacional<sup>58</sup>.

55 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana**. Temas e Matizes. 2008

56 Idem

57 CARTA CAPITAL. **Mujica diz que Argentina atrapalha Mercosul**. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/internacional/mujica-diz-que-argentina-atrapalha-mercossul-5371.html>. Acesso em 15 de maio de 2015.

58 LOPES, Renata Rossetto; CARVALHO, Carlos Eduardo. Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 643-693, Dec. 2010.

Do ponto de vista endógeno, há dificuldades, até mesmo entre os sócios, em acelerar o processo de alargamento. A entrada do primeiro membro não originário deu-se de forma conturbada e sem o consenso<sup>59</sup> dos quatro fundadores. Conforme mencionado, na época o Paraguai, em regime de suspensão do MERCOSUL, chegou a cogitar uma aproximação com a Aliança do Pacífico<sup>60</sup>. Essas divergências devem-se há falta de coordenação e identidade política entre os representantes eleitos em prol da integração. Neste sentido, as partes vislumbram o MERCOSUL como um meio e não um fim em si mesmo. As vantagens para as unidades políticas prevalecem sobre a construção de um interesse verdadeiramente regional. Corroboram esta afirmação as recentes exigências econômicas do Paraguai para ratificar o ingresso da Bolívia e a dilação de Brasil e Argentina.

Portanto, no atual cenário do MERCOSUL e do seu entorno, tem-se Estados, nomeadamente, Bolívia e Equador, que vislumbram no bloco um espaço integrado funcional impulsionador de seus projetos de desenvolvimento social e econômico e suas aderências políticas regionais e internacionais. Por outro lado, há Estados, a exemplo de Chile, Peru e Colômbia, que percebem o MERCOSUL como uma via de relacionamento<sup>61</sup> político e econômico, mas sem assumir compromissos que forcem uma alteração significativa nos seus comportamentos de política externa.

## 5. Conclusões

As dificuldades para o alcance dos objetivos econômicos básicos no Tratado de Assunção, fizeram do MERCOSUL, atualmente, um bloco com importância mais política que econômica. Não obstante, após a aceitação de que as regiões possuem assimetrias de desenvolvimento, os Chefes de Estado e de Governo imprimem um novo rumo ao processo de integração.

Os objetivos iniciais do MERCOSUL, já expostos neste artigo, portanto, são de ordem econômica e comercial. Apesar disso, na segunda década de vida do bloco percebe-se que o escopo social e a aceitação das desigualdades entre os sócios são inseridos nas agendas das Cúpulas dos Chefes de Estado. O artigo explorou essa mudança holística e seu impacto na trajetória do MEROSUL.

Esse novo fôlego ao MERCOSUL serviu para a criação de novos espaços institucionais para atenderem às demandas dessas novas agendas, conferindo aumento de autonomia à Organização Internacional e criando um novo contexto de interesses para a atração de novos Estados-membros.

59 Não de acordo, portanto, com as regras de adesão do MERCOSUL.

60 ICTDS. **Paraguai reafirma intenção de ingresso como observador na Aliança do Pacífico**. Disponível em <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/paraguai-reafirma-inten%C3%A7%C3%A3o-de-ingresso-como-observador-na-alian%C3%A7a-do>. Acesso em 15 de maio de 2015.

61 E não de *integração*, no sentido do conceito já apresentado aqui.

O itinerário do bloco, portanto, não seguiu uma lógica progressiva que culminaria na formação de um Mercado Comum entre os sócios. Neste sentido, ressalta-se a ausência no espírito do Tratado de qualquer menção a ações ou contingências que levassem a criação de Fundos estruturais que caracterizassem uma necessidade de Medidas Positivas. Os Estados Partes vislumbraram com a criação do bloco uma melhor inserção conjunta no cenário econômico internacional, que à época se caracterizava pela “consolidação de grandes espaços econômicos”<sup>62</sup>.

Portanto, em nenhum momento está explícito que medidas positivas seriam utilizadas para impulsionar ou facilitar o processo. Tampouco há o reconhecimento das assimetrias e desigualdades no nível de desenvolvimento dos Estados Partes. O Tratado de Assunção é um acordo quadro que persegue objetivos na seara econômica.

O contexto mundial no qual surgiu o Mercosul é grande influenciador do tipo ideal de integração adotado. A despeito de ser intergovernamental, o itinerário que o bloco do Cone Sul se propôs a seguir era o mesmo dos blocos comerciais que ganharam proeminência após a queda do muro de Berlim e avanço da globalização.

Desta forma, não obstante a vontade representada nos documentos oficiais que deram origem ao bloco, os objetivos comerciais não se concretizaram. Mas a conscientização dos problemas sociais e dos desníveis estruturais entre as regiões vieram à tona como empecilhos à integração, fazendo com que os governos seguintes colocassem em xeque o modelo adotado.

É nesse contexto que emerge o FOCEM e demais compromissos com a coesão social. Outrossim, essas iniciativas se tornaram as reais dinâmicas do bloco.

A execução dos projetos do FOCEM não está acompanhada por contrapartidas nacionais benéficas à integração negativa. Nota-se, até, uma certa indiferença dos tomadores de decisões nacionais em relação aos objetivos econômicos. No entanto, o fundo contribui para a integração ao ser um instrumento que demonstra um reforço institucional no bloco em questões de assimetrias estruturais, mas com efeitos simbólicos devido a sua limitação orçamentária. O FOCEM indica, ainda, a existência de uma integração que destoa daquela puramente presente no Tratado de Assunção. Ao inserir o tema de redução das assimetrias no processo, os Estados-partes imprimem no MERCOSUL a tentativa de desenvolvimento compartilhado na região e mantêm a integração ativa.

A Integração Positiva, entendida aqui, entre outras características, como medidas da integração para o desenvolvimento dos Estados-membros, é, portanto, um meio político importante para trazer previsibilidade e visibilidade à integração regional ao garantir que

---

62 **Tratado de Assunção.** Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>. Acesso em 20 de maio de 2015.

esse processo irá além da integração negativa – fim das barreiras comerciais – e da criação de instituições e acordos que regulariam o mercado comum a ser formado, mesmo sem afetivamente atingir os possíveis objetivos de redução de assimetrias e convergência estrutural.

Ressalta-se, ainda, que o FOCEM é importante tanto para a integração positiva quanto para a integração negativa do MERCOSUL. Evidencia-se que o Fundo fomenta a integração política e institucional pelo simples fato de lançar esperanças benéficas para os tomadores de decisão e à sociedade civil dos Estados.

## 6. Referências

- ALBA. **Acuerdo Entre Venezuela Y Cuba Para La Aplicación Del Alba**. Disponível em <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1220-2004-12-14-i-cumbre-la-habana-cuba-acuerdo-entre-venezuela-y-cuba-para-la-aplicacion-del-alba>. Acesso em 15 de maio de 2015.
- ALIANZA DEL PACIFICO. **Declaracion Presidencial Sobre La Alianza Del Pacífico**. Disponível em: [http://alianzapacifico.net/documents/AP\\_Declaracion\\_Lima\\_I\\_Cumbre.pdf](http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf). Acesso em 14 de maio de 2015.
- BCB BRASIL. **Protocolo Constitutivo Do Parlamento Do Mercosul**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf> Acesso em: Acesso em 28 abril 2015.
- BRASIL. **Tratado De Integração, Cooperação E Desenvolvimento Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Argentina**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D98177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm) Acesso em 29 abril 2015.
- CAETANO, Gerardo. VÁZQUEZ, Mariana. VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Uruguay: Trilce, 2009. p. 43. Disponível em <<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/La-reforma-institucional-del-MERCOSUR.-Del-diagn%C3%B3stico-a-las-propuestas..pdf>
- CARTA CAPITAL. **Mujica diz que Argentina atrapalha Mercosul**. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/internacional/mujica-diz-que-argentina-atrapalha-mercosul-5371.html>. Acesso em 15 de maio de 2015.
- CORREA, Fabiano de Andrade. **A Legal/Institutional Analysis of FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence**. Regional Integration and Development. 2010.

- EFSUL. **Levantamento da Auditoria do FOCEM – Relatório Consolidado.** Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados. 2010.
- FOCEM. **Programas.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=componente-del-programa>. Acesso em 15 de maio de 2015.
- GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o MERCOSUL. **Rev. Política Externa.** Vol. 21 n° 3 - Jan/Fev/Mar 2013.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana.** Temas e Matizes. 2008.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- ICTDS. **Paraguai reafirma intenção de ingresso como observador na Aliança do Pacífico.** Disponível em <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/paraguai-reafirma-inten%C3%A7%C3%A3o-de-ingresso-como-observador-na-alian%C3%A7a-do>. Acesso em 15 de maio de 2015.
- ITAMARATY. **Comunicado Conjunto De Las Presidentas Y Los Presidentes De Los Estados Partes Del Mercosur Y Estados Asociados.** Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6238:documentos-aprovados-na-xxvii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-parana-argentina-17-de-dezembro-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6238:documentos-aprovados-na-xxvii-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-parana-argentina-17-de-dezembro-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR). Acesso em 14 de maio de 2015.
- LOCKHART, Nicolas Pedro Falomir. **L'élargissement du Mercosur: accès accidentel du Venezuela et autres processus d'adhésion en cours.** Centre d'études interaméricaines – Chronique Avril 2014. Disponível em: [http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/cei/fichiers/acces\\_du\\_venezuela\\_au\\_mercosur\\_\\_nfl.pdf](http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/cei/fichiers/acces_du_venezuela_au_mercosur__nfl.pdf) Acesso em: 28 abril 2014.
- LOPES, Renata Rossetto; CARVALHO, Carlos Eduardo. Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 643-693, Dec. 2010.
- MERCOSUL. **Tratado de Assunção.** Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>. Acesso em 20 de maio de 2015.
- MERCOSUL. **FOCEM.** Decisão CMC N° 41/12. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>. Acesso em 15 de maio de 2015.
- MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/05. **Integração E Funcionamento Do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul.** Assunção, 2005.

- MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/04: **Regime De Participação Dos Estados Associados Ao Mercosul**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1804p.asp> . Acesso em 28 abril 2015.
- MERCOSUL/CMC/DEC Nº. 30/02: **Transformação Da Secretaria Administrativa Do Mercosul Em Secretaria Técnica**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3002p.asp> . Acesso em 28 abril 2015.
- MERCOSUR-IPPDH. **Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados** Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/>. Acesso em 20 maio de 2015.
- MERCOSUR. **Protocolo De Ouro Preto**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc\\_1994\\_protocolo\\_ouro\\_preto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf). Acesso em: Acesso em 29 abril 2015.
- MERCOSUR. **Protocolo de adesão do estado plurinacional da bolívia ao mercosul**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo\\_adesao\\_bolivia\\_ao\\_mercosul.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/protocolo_adesao_bolivia_ao_mercosul.pdf). Acesso em: Acesso em 29 abril 2015.
- MERCOSUR. **Focem-Proyectos**. Disponível em <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=proyectos1>. Acesso em 15 de maio de 2015.
- MERCOSUR. **Protocolo De Ushuaia Sobre Compromisso Democrático No Mercosul, Bolívia E Chile**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998\\_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico\\_port.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf) . Acesso em 28 abril 2015.
- MERCOSUR. **CMC Nº 41/12**. Disponível em [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6016/1/2012-dec\\_041\\_2012\\_pt\\_\\_adesao\\_venezuela\\_ao\\_focem.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6016/1/2012-dec_041_2012_pt__adesao_venezuela_ao_focem.pdf). Acesso em 15 de maio de 2015.
- MERCOSUR. **Protocolo De Adesão Da República Bolivariana De Venezuela Ao Mercosul**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006\\_protocolo\\_pt\\_adhesionvenezuela.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/2006_protocolo_pt_adhesionvenezuela.pdf). Acesso em 29 abril 2015.
- MERCOSUR. **Decisão Sobre O Fim Da Suspensão Do Paraguai No Mercosul Em Aplicação Do Protocolo De Ushuaia Sobre Compromisso Democrático**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5618/1/declarac%E3o\\_parguai\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5618/1/declarac%E3o_parguai_pt.pdf). Acesso em 05 maio 2015.
- MERCOSUR. **Acordo De Associação Entre O Mercosul E A República Cooperativa Da Guiana**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/2013\\_acordo\\_mercosul\\_guaiana\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/2013_acordo_mercosul_guaiana_pt.pdf) . Acesso em 02 maio 2015.
- MERCOSUR. **Acordo De Associação Entre O Mercosul E O Suriname**. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5564/1/2013\\_acordo\\_mercosul-suriname\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5564/1/2013_acordo_mercosul-suriname_pt.pdf) . Acesso em 02 maio 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DO BRASIL. **FOCEM**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&cler=t3431>. Acesso em 15 de maio de 2015.

MRE. **Ata De Buenos Aires**. Disponível em: [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b\\_24\\_2011-10-17-15-48-37/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/) . Acesso em 29 abril 2015.

MRE. **Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. FUNAG. Brasília. 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0489.pdf>

PARLASUR. **MERCOSUL financia 37 projetos em regiões menos desenvolvidas do bloco**. Disponível em [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8462/2/parlasur/mercosul\\_financia\\_37\\_projetos\\_em\\_regi%F5es\\_menos\\_desenvolvidas\\_do\\_bloco.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8462/2/parlasur/mercosul_financia_37_projetos_em_regi%F5es_menos_desenvolvidas_do_bloco.html)Acesso em 15 de maio de 2015.

PARLASUR. **Mesa Diretora do PARLASUL receberá relatório da Unidade Técnica do FOCEM**. Disponível em <http://parlamentodelmercosur.org/parlasur/VentanaImprimir.jsp?contentid=8433>. Acesso em 15 de maio de 2015.

PAZ, Domingos. Ruptura democrática no e do Mercosul: a “suspensão” do Paraguai e “adesão” da Venezuela. **Rev. Política Externa**. Vol. 21 nº 3 - Jan/Fev/Mar 2013.

PLANALTO. **Protocolo de olivos para a solução de controvérsias no mercosul**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm) . Acesso em 28 abril 2015.

PLANALTO. **Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile (ACE Nº35; CMC Nº3/96)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D2075.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D2075.htm) Acesso em: 30 abril 2015.

# A COOPERAÇÃO NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL PARA CONSTRUÇÃO DE UMA ARQUITETURA DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS EM TORNO DOS RECURSOS NATURAIS

---

NORMA SUELI PADILHA

Doutorado em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2004) e mestrado em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2000). Pós-doutorado em Ética Ambiental pela UNICAMP (2010). Professor Associado da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS (graduação e pesquisa). Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Católica de Santos - Unisantos. Possui experiência na Advocacia Pública (AGU) e na advocacia privada. Autora da obra laureada com o Prêmio Jabuti 2011 na categoria direito: Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro. Membro da diretoria da APRODAB - Associação dos Professores de Direito Ambiental no Brasil. Palestrante e conferencista. Professora colaboradora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho - ENAMAT.

SIMONE ALVES CARDOSO

Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Professora de direito civil e mediação na graduação da Faculdade de Direito da Unisantos. Coordenadora do Juizado Especial Civil da Universidade Católica de Santos e Curso de Mediação da Unisantos. Integra o grupo de pesquisa em Energia e Meio Ambiente, da Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos. Conciliadora e mediadora pela EPM/SP.

## Resumo

O presente artigo objetiva demonstrar a efetividade e a importância da cooperação nos arranjos de governança ambiental global para prevenção de conflitos e promoção da paz, por meio da análise da parceria entre a União Europeia (UE) e Organização das Nações Unidas (ONU) em torno dos recursos naturais e prevenção de conflitos. O problema a ser enfrentado e que se coloca como desafio a ser superado pela comunidade internacional é a fragilidade de alguns países em criar e manter instituições capazes de gerenciar e prevenir conflitos violentos por recursos naturais. A pesquisa identifica o papel que a ONU-UE promovem na prevenção desses conflitos. Também, evidencia que as ações de governança desenvolvidas por estes atores fornecem ferramentas para melhorar a capacidade dos Estados nacionais na tomada de decisões, quando do gerenciamento e

tratamento desses conflitos propiciando a possibilidade de resultados que materializam uma arquitetura de governança ambiental global na promoção da paz.

## Palavras-chave

Governança Ambiental global; Cooperação; Prevenção de Conflitos; Recursos Naturais.

## Abstract

This article aims to demonstrate the effectiveness and the importance of cooperation in global environmental governance arrangements to prevent conflicts and promote peacebuilding through analysis the partnership between the European Union (EU) and the United Nations (UN) around the natural resources and conflict prevention. The problem to be addressed and the challenge to overcome by the international community is the fragility of some countries in creating and maintaining institutions to manage and prevent violent conflicts over natural resources. The research identifies the role that the UN-EU promote conflict prevention. This research also shows that governance actions taken by these actors provide tools to improve the ability of national states in making decisions in such conflicts, providing results that materialize a global environmental governance promoting peace.

## Key words

Global Environmental Governance; Cooperation; Conflict Prevention; Natural Resources.

## 1. Introdução

A magnitude transnacional das causas e efeitos dos problemas ambientais exigem que a proteção do meio ambiente seja preocupação de Estados, organizações e instituições internacionais, sociedade civil, dentre outros.

Essa preocupação exige ações concretas de cooperação entre os diversos atores envolvidos na governança ambiental global. Uma temática primordial nesse contexto é a manutenção da paz, que envolve conflitos ambientais em torno dos recursos naturais.

O conflito, por si só não é um fenômeno negativo, pois o conflito não violento pode ser um componente essencial de mudança social e desenvolvimento. Porém, quando as sociedades possuem instituições fracas e sistemas políticos frágeis, que não conseguem desenvolver mecanismos de gerenciamento e resolução de conflitos, a consequência é

a instabilidade e a violência. Entretanto, tais contextos em torno dos recursos naturais representam um problema a ser superado pelo Direito Internacional Ambiental.

Assim, um dos desafios e interesse que pode ser objeto de preocupação da comunidade internacional é o fomento de uma governança ambiental global na temática de prevenção e resolução de conflitos, em torno dos recursos naturais, de forma não violenta. Por isso, a importância de se estudar e identificar ações capazes de promover mudanças na arquitetura dos Estados, fortalecendo suas capacidades de conhecimento em prevenção e resolução de conflitos.

Deste modo, o objetivo do artigo é demonstrar a efetividade e a importância da cooperação nos arranjos de governança ambiental global para promoção da paz nos recursos naturais, especificamente por meio de uma análise da parceria entre a União Europeia (UE) e Organização das Nações Unidas (ONU) em torno dos recursos naturais e prevenção de conflitos.

No decorrer da pesquisa buscaremos responder a duas questões que emergem desta parceria. Qual o papel da ONU e UE na prevenção de conflitos em torno de recursos naturais? E se os resultados promovidos por tal parceria se mostram aptos a contribuir para uma melhoria da capacidade dos Estados na solução de conflitos por meio da cooperação e da prevenção?

Para tanto, na primeira parte, descreveremos conceitos relacionados a governança no âmbito do Direito Internacional Ambiental, enfocando a importância da cooperação em matéria ambiental internacional.

Num segundo momento, será descrito o contexto da criação da parceria entre ONU e UE, em torno dos recursos naturais e prevenção de conflitos, desde a sua formação, perpassando pelo seu objeto de estudo, compreensivo de questões e conflitos relacionados a terra, recursos naturais e prevenção de conflitos. Após, passa-se a análise de seu principal objetivo, que é desenvolver e implantar um projeto estratégico interinstitucional focado na construção da capacidade de governança ambiental dos agentes nacionais, do sistema das Nações Unidas e da União Europeia.

Por último, abordaremos os resultados, que marcam o papel chave dessas agências no domínio de prevenção de conflitos em torno dos recursos naturais, pois a cooperação permitiu a formulação de uma plataforma comum de conhecimento nesta temática. Igualmente, importante, é a identificação da capacidade da parceria ONU-EU, em fomentar a criação de uma arquitetura com estratégias, orientações e ferramentas que devem ser implantadas por Estados quando da identificação de possíveis conflitos violentos que envolvam os recursos naturais, materializando uma governança eficaz na prevenção e pacificação de conflitos.

A metodologia do trabalho no início é pelo método indutivo, seguida de uma abordagem descritiva, realizada por intermédio de estudo, análise, registro e interpretação dos dados produzidos pela parceria entre a União Europeia e Organizações das Nações Unidas, Relatórios do Secretário Geral, dentre outros trabalhos oriundos da aliança, além de obras de referência.

## 2. Governança no Direito Ambiental Internacional

Um dos regimes mais recentes do regramento jurídico internacional é o Direito Internacional Ambiental, que aglutina uma normativa cada dia mais ampla, diversificada e complexa. (KISS, 2005, p. 5)

O Direito Internacional Ambiental compartilha com o Direito Internacional geral seus principais elementos estruturais, mas, em razão da peculiaridade de seu objeto, o meio ambiente, o Direito Internacional do Meio Ambiente apresenta características particulares, marcado por uma fisionomia jurídica peculiar, como funcionalidade, multidimensionalidade, participação de atores não estatais e ampla presença de *soft law* na proteção de interesses gerais. (RUIZ, 2014, p. 35)

A finalidade do Direito Internacional do Meio Ambiente é inequivocamente o interesse geral da humanidade e os Estados devem cooperar para servir esse interesse (BEURIER, 2010, p.29).

Seguindo a linha de Ruiz (2014, p.36), os Estados têm percebido a necessidade de cooperar em busca de soluções de problemas graves que afetam o meio ambiente comum. São três os problemas relatados pelo autor, que põe em evidência a internacionalização dos problemas ambientais e a necessidade de cooperação na busca de soluções. São eles, a contaminação transfronteiriça, a exportação dos riscos ou mundialização dos problemas ambientais e a crescente globalização do sistema econômico.

A cooperação é um dos primeiros princípios do Direito Internacional Ambiental e foi proclamado na Declaração de Estocolmo de 1972, cujo artigo 24 afirma que “todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade com as questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente”. A Rio/92, também, abordou em vários de seus princípios, a necessidade de cooperação internacional.

Segundo Ruiz (2014, p.48), o princípio da cooperação implica também outros deveres, tais como promover a investigação científica e tecnológica, promover assistência técnica e financeira aos países necessitados e estabelecer programas de vigilância e evolução ambiental. Ressalta que estes objetivos devem ser desenvolvidos no plano mundial, regional e local, bem como que a direção dos mesmos deve ficar aos cuidados de organizações internacionais competentes.

No mesmo sentido, Padilha (2010, p. 267) menciona a importância da solidariedade na tarefa da cooperação ao afirmar que:

O princípio da cooperação deixa claro que a conquista da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, necessita de uma rede solidária de ações proativas, coordenadas, conjuntas, a envolver desde os entes políticos estatais, no nível internacional e interno de cada país, bem como toda sociedade civil organizada e cada indivíduo isoladamente considerado.

Assim, o Direito Internacional Ambiental exige uma transformação nas relações entre Estados e outras estruturas de governo e de governança, que possa expressar os objetivos de cooperação. Um processo que permite o adequado tratamento dos problemas ambientais e uma interação entre vários atores na busca de soluções é a governança ambiental global.

Segundo Biermann e Pattberg (2012, p.4) no âmbito nacional, o conceito de governança geralmente implica algum grau de autorregulação por parte de atores sociais, a cooperação público-privado na resolução de problemas sociais e novas formas de política multinível. A noção de governança global é mais recente. Baseia-se em debates anteriores entre cientistas políticos que trabalham em questões nacionais e tentam aplicar desenvolvimentos semelhantes no plano internacional.

Seguindo o raciocínio de Biermann (2012, p.4), o conceito busca diferenciar dois grandes usos do termo governança global. O primeiro, usado analiticamente como uma descrição das transformações sociopolíticas atuais. O segundo conceito é usado normativamente como uma descrição do programa político que lida com os desafios da globalização.

Bem orienta Gonçalves (2011, p.85), ao fazer a distinção de governança em sentido amplo e restrito. “Em sentido amplo, governança refere-se à arquitetura do sistema onde está inserida”, menciona a necessidade de se estabelecer arranjos institucionais capazes de gerenciar problemas comuns de forma consensual.

Já em termos mais restritos, o autor menciona (2011, p.86) que a governança pode ser resumida em quatro dimensões, assim descritas:

Caráter instrumental, de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes diante de problemas comuns; a participação ampliada; o predomínio do consenso e da persuasão nas suas práticas e a existência de um conjunto de normas e regras a sustentá-la.

Essa reorganização do poder, a interdependência e a interconexão na esfera global é perceptível no desenvolvimento e evolução das várias Conferências das Nações Unidas para

o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1972, Estocolmo; 1992, Rio Janeiro; 2002, Joanesburgo; 2012, Rio+20) e que fundamentam o Direito Ambiental Internacional e o surgimento da governança ambiental global, que é a intersecção da governança global com as questões ambientais.

As possíveis carências do Direito Internacional Ambiental, segundo Ruiz (2013, p. 90) não derivam de escassez de normas nem de sua intensidade jurídica, mas sim do insuficiente grau de cumprimento das mesmas. Para o autor, esta situação “resulta da falta de instituições capazes de assegurar uma governança multilateral”. O organismo que hoje se ocupa desta questão é o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estabelecido pela Conferência de Estocolmo (1972). O PNUMA foi criado pela Assembleia Geral como órgão subsidiário e é o principal órgão das Nações Unidas no âmbito do meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Segundo Padilha (2010, p.58), o PNUMA “atua como agente catalizador, estimulando os outros a agirem, e trabalhando em conjunto com outras organizações, incluindo Agências das Nações Unidas e Governos”. Assim, o processo de governança envolve uma gama de parceiros, incluindo organizações internacionais e sub-regionais, governos nacionais, estaduais, municipais, organizações não governamentais, setor privado e acadêmico.

Sua função principal, dentre outras, é promover a cooperação internacional no âmbito do meio ambiente e recomendar políticas nesta matéria. Ao longo do tempo, já foram realizados vários esforços para criar uma estrutura internacional de governança global dotada de poderes mais efetivos, tendo em vista os limitados recursos financeiros, disponíveis para a administração do PNUMA. Nos preparativos dos trabalhos da Rio+20, a criação de uma organização internacional do meio ambiente foi objeto de discussão. Mas, ao final, o documento “O futuro que queremos” reforçou o papel do PNUMA. (RUIZ, 2014, p.91-92)

Assim, reconhecendo que a governança ambiental, nos âmbitos nacional, regional e global é fundamental para a consecução da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento sustentável, o PNUMA criou um subprograma de governança ambiental.

Dentre os objetivos do subprograma, podemos citar os objetivos de organizar uma vasta gama de parceiros para abordar os fatores mais essenciais em busca de alcançar o progresso em direção a processos de tomada de decisões internacionais coerentes para a governança ambiental, adequar capacidades para alcançar os objetivos acordados internacionalmente e prioridades ambientais nacionais por meio de medidas legais e institucionais adequadas e promover a integração da sustentabilidade ambiental no desenvolvimento em todos os níveis, incluindo regional, sub-regional e nacional. (UNEP, 2013)

Desta forma, os atuais problemas ambientais globais exigem uma nova forma de governar os desafios com complementariedade e coexistência entre o sistema tradicional de resolução de conflitos e a governança ambiental global.

Um dos papéis primordiais da atuação da PNUMA é fornecer suporte aos governos para traduzir as decisões ambientais internacionais em ações específicas no âmbito nacional e local, diminuindo assim a discrepância entre os compromissos, como os expressos em Acordos Ambientais Multilaterais (AAM), e sua implementação.

Para alcançar uma abordagem integrada para o desenvolvimento sustentável, o PNUMA promove a integração da sustentabilidade ambiental nos processos de desenvolvimento nacionais e regionais.

A cooperação entre os diversos atores envolvidos na governança ambiental global é uma das ações efetivas do PNUMA. Uma temática primordial nesse contexto é a manutenção da paz, que envolve disputas ambientais em torno dos recursos naturais. Muitos conflitos estão diretamente relacionados ou são alimentados por disputas em torno dos recursos naturais, mas os fatores ambientais e os recursos naturais não são a única causa dos conflitos. Geralmente, esses fatores interagem com fatores econômicos, políticos e de segurança.

O conflito não deve ser visto apenas de forma negativa pois ele pode ser um fator de mudança e desenvolvimento. O conflito pode ser abordado como uma oportunidade para construção de cooperação e confiança entre grupos divididos e para o estabelecimento de relações fortes entre os diversos níveis de governo.

Uma oportunidade de resolução para a escalada de possíveis conflitos seria o fortalecimento das instituições encarregadas de resolução de conflitos, para efetivar uma governança ambiental pacificadora.

Nesse contexto, podemos citar como exemplo, de ação conjunta em busca de concretizar objetivos comuns, o Projeto de parceria global da ONU e EU no terreno de recursos naturais e prevenção de conflitos. Essa parceria reúne agências e departamentos da ONU (DESA, DPA, PBSO, habitat, OIM, PNUD e UNEP), em cooperação com a União Europeia e que, apoiados por experiências de campo da sociedade civil e organizações não governamentais, desenvolvem conhecimento na gestão dos recursos naturais para prevenção de conflitos e construção da paz. Esses conhecimentos serão a base para promover a capacidade de outros Estados em lidar com conflitos em torno dos recursos naturais.

### **3. Formação da Parceria entre Organizações das Nações Unidas (ONU) e União Europeia (UE), no Terreno dos Recursos Naturais e Prevenção de Conflitos**

Tendências mundiais como mudanças demográficas, aumento de consumo, degradação do meio ambiente e mudanças climáticas estão exercendo pressão e gerando

instabilidade sobre a disponibilidade e a capacidade de utilização dos recursos naturais, como aqueles relacionados ao uso e ocupação da terra, a água e a preservação e conservação dos ecossistemas. Quando esses fatores estão associados com questões políticas, econômicas e sociais os problemas relacionados aos recursos naturais tendem a se converter em conflitos destrutivos e potencialmente violentos, com consequências graves para vida e para os meios de subsistência.

Para enfrentar tais problemas, e incentivados por orientações das Assembleia Geral da ONU no sentido de fortalecer a governança ambiental entre organizações nacionais, regionais e internacionais, a União Europeia (UE) e as Nações Unidas (ONU) estabeleceram, em 2008, uma parceria de cooperação com o objetivo de fomentar a capacidade dos Estados de prevenir conflitos que envolvem recursos naturais.

A abordagem da parceria se baseia na compreensão de que os recursos naturais podem sustentar o desenvolvimento, promover estabilidade e determinar estilos de vida. No entanto, se esses recursos naturais forem mal geridos, podem desencadear baixo crescimento, corrupção, erosão da autoridade do Estado e conflitos destrutivos. Assim, a capacidade de promover uma boa governança ambiental em torno dos conflitos por recursos naturais é um dos elementos essenciais para consolidação da paz.

Esta parceria materializa as novas formas de cooperação que tem se desenvolvido na governança ambiental internacional, que inclui os governos, as organizações internacionais (OI), organizações não-governamentais (ONGs), o setor corporativo, e, até mesmo, indivíduos (poderosos) como atores. A maioria desses processos de colaboração engloba múltiplas formas de inovação institucional, e muitas maneiras informais e voluntárias para resolver os desafios e problemas ambientais.

#### **4. Objetivos da Parceria entre ONU e UE no Terreno dos Recursos Naturais e Prevenção de Conflitos**

Dentre os diversos desafios que permeiam os países em desenvolvimento, podemos destacar a questão relacionada à gestão da terra e dos recursos naturais. Essa deve ser uma preocupação para todos os países que pretendem prevenir conflitos e alcançar um desenvolvimento que promova a paz ambiental.

Para atender a esta preocupação a ação conjunta da União Europeia e ONU surgiu com o objetivo de fomentar a capacidade desses atores e seus países parceiros em prevenir, gerir e resolver conflitos relacionados a terra e aos recursos naturais.

Esse objetivo está fundamentado no convencimento de que os recursos naturais podem sustentar o desenvolvimento por meio do equilíbrio dos meios de subsistência, porém, quando mal administrados, podem gerar resultados negativos, como déficit

no crescimento, corrupção, instabilidade no poder do Estado e conflitos destrutivos. (PNUD, 2013, p.5)

No mesmo sentido, o Programa das Nações Unidas pesquisou situações de conflitos para traçar a importância da gestão dos recursos naturais para a consolidação da paz. Essa pesquisa desenha algumas conclusões para futuras operações das Nações Unidas de pacificação e consolidação da paz, das quais destacamos três. A primeira conclusão é de que os recursos naturais e o meio ambiente podem ser envolvidos em todas as fases do ciclo de conflito, a segunda é de que podem contribuir para o aparecimento e perpetuação do conflito dificultando as perspectivas para a paz. (UNEP, 2009, p.27)

A terceira conclusão indica que a maneira como os recursos naturais e o meio ambiente são geridos tem uma influência determinante na paz e segurança. Assim, por conseguinte, é evidente que o investimento em gestão ambiental e dos recursos naturais é um investimento na prevenção de conflitos. Além disso, a cooperação em matéria de gestão dos recursos naturais proporciona novas oportunidades para a construção da paz. (UNEP, 2009, p.28)

Assim, a parceria da ONU e UE, pretende potencializar a governança aumentando suas capacidades de conhecimento nesse assunto. A materialização deste resultado pode ser constatada pela produção de um documento que orienta as ações de campo, com treinamentos de pessoas e divulgação dos casos.

Dessa forma, fortalecer a capacidade das instituições de governo e da sociedade civil relacionadas com a gestão dos conflitos da terra e dos recursos naturais é essencial para o êxito dos esforços de prevenção, recuperação e consolidação da paz. Também, é fundamental para superar as dificuldades de aplicação efetiva do Direito Internacional Ambiental, pois como evidencia Ruiz (2014, p.89) essa dificuldade decorre de um “escasso nível de desenvolvimento institucional dos mecanismos de governança”.

Assim, esses esforços e respostas são desafios que devem ser enfrentados por meio da governança ambiental global, promovendo o empoderamento e a legitimidade dos atores envolvidos.

O papel da parceria ONU-EU em torno dos recursos naturais e prevenção de conflitos é dar suporte aos Estados, por meio de uma plataforma comum de conhecimento, para que estes possam agir no âmbito internacional, nacional e local, de acordo com as melhores práticas sugeridas no material e nos treinamentos disponíveis nessa plataforma de conhecimento.

A parceria ONU-EU evidencia a cooperação e a governança ambiental global, sob dinâmica do Direito Internacional Ambiental, pois é concreta e essencial a participação de diversos atores públicos e privados como indústria, autoridades e comunidades locais

na construção de um conhecimento científico para o enfrentamento de conflitos. Uma rede que envolve vários níveis, atores e papéis para consecução da paz.

Segundo Gonçalves e Costa (2015, p.102) “uma das características mais importantes da governança ambiental global é a presença de múltiplos atores em seu processo de diagnóstico, construção, implementação e monitoramento”.

Um dos desafios para concretização dos objetivos da parceria entre ONU-EU é conciliar os diversos interesses, entre os principais atores deste processo, de forma a garantir que a articulação entre eles se torne efetiva e resulte em ações claras que contribuam para pacificação.

## 5. Resultados da Parceria ONU-UE no Terreno dos Recursos Naturais e Prevenção de Conflitos

A cooperação estabelecida pela parceria ONU-EU permitiu a construção de uma plataforma comum entre as agências, no domínio de prevenção de conflitos.

Os primeiros resultados desse projeto são um inventário de ferramentas<sup>1</sup> e capacidades dentro do sistema das Nações Unidas e um conjunto de Notas de Orientação sobre a gestão dos recursos naturais e prevenção de conflitos, acompanhado de materiais de treinamento e um módulo de formação on-line interativa. Os tópicos que abordam essas notas de orientação são: a terra e os conflitos; as indústrias extrativas; os recursos renováveis e conflito; fortalecer a capacidade para gestão sustentável de terras e recursos naturais.

Também, produziu um texto chamado “recursos de inventário das capacidades disponíveis para a gestão consensual e sustentável da terra e dos recursos naturais” dentro do Sistema das Nações Unidas. Esse inventário define e avalia a capacidade das Nações Unidas para promover a gestão pacífica e inclusiva de conflitos como: (UNEP/ Capacity Inventory, 2010, p.8)

A capacidade de identificar potenciais situações de risco para o conflito, e a introdução de medidas preventivas que possam contribuir para o desenvolvimento de capacidades na gestão pacífica de recursos naturais. Essa capacidade abrange as condições funcionais que permitem que o sistema das Nações Unidas possa elaborar e implementar programas. Os diferentes componentes da capacidade podem ser organizados ao longo de um ciclo de quatro estágios. Esse ciclo se move a partir de (1) Informação [Monitoramento, Análise, Pesquisa, Intercâmbio de Informações], a (2) Formulação da Estratégia [Política de orientação, formação, Apoio Operacional], (3) Implementação [campo/nível de Iniciativas] e (4) Aprendizagem. (Tradução livre do autor)

<sup>1</sup> Kit de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales.

Esse inventário buscou aplicar todas as dimensões do conceito de capacidade de prevenção de conflitos, que se desenvolve em ciclos (Informação, Formulação de estratégia, Implementação e Aprendizado), no trabalho desenvolvido por todos os atores que participam da parceria ONU-EU.

Assim, a formulação de um material de orientação descrevendo experiências e melhores práticas, surge como uma ferramenta importante que dará suporte a tomada de decisões por parte de governos e comunidade internacional, no domínio da gestão da terra e dos recursos naturais a nível global.

Um exemplo de boas práticas em matéria de gestão de recursos naturais, indicado no material disponibilizado para os Estados, diz respeito a como conciliar interesses entre indústria, autoridades e comunidades locais por meio do diálogo e da participação de todos os atores na gestão dos recursos naturais, nesse aspecto os Estados podem contar com a experiência da Unidade de Mediação da ONU, ligada ao Departamento de Assuntos Políticos da ONU, que é organização parceira do projeto

Deste modo, concluímos que a cooperação entre estes atores produziu resultados, que ajudam os Estados a melhorarem sua capacidade de decisão, pois a capacidade da parceria ONU-EU, em criar uma arquitetura com informações, estratégias, orientações e ferramentas que devem ser implantadas por Estados quando da identificação de possíveis conflitos violentos que envolvam os recursos naturais, materializa uma governança eficaz na prevenção e pacificação de conflitos, o que responde a segunda indagação inicial da pesquisa.

A atuação das ONU e EU nas questões referentes a prevenção de conflitos que envolve recursos naturais materializa o espírito da Declaração de Estocolmo, pois esta declara que os Estados “devem assegurar-se de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e no melhoramento do meio ambiente”, além de legitimar a importância da cooperação para formação de uma arquitetura de prevenção de conflitos. A parceria para consecução de seus fins produz soluções, que envolve a participação em rede de novos atores (sociedade civil, indústria, ciência) junto as Organizações Internacionais pautado pela governança ambiental global.

## 6. Conclusões

1. O Direito Internacional Ambiental, regime recente do regimento jurídico internacional, aglutina uma normativa cada dia mais ampla, diversificada e complexa. Porém, para concretude de seu objetivo, que é a proteção do meio ambiente, é necessária cooperação em busca de soluções para os problemas graves que afetam o meio ambiente comum. Essa cooperação se materializa por meio da governança ambiental global.

2. A governança ambiental compreende regras, práticas, políticas e instituições que atuam em rede na busca de um objetivo comum, que é adequar a interação entre o homem e o meio ambiente. Embora o Direito Internacional Ambiental compartilhe com o Direito Internacional seus principais gerais elementos estruturais, em razão da peculiaridade de seu objeto, o meio ambiente, o Direito Internacional do Meio Ambiente apresenta características particulares como funcionalidade, multidimensionalidade, participação de atores não estatais e ampla presença de *soft law* na proteção de interesses gerais.

3. Diante da necessidade de fomentar a capacidade de governança das Organizações Internacionais dentro do sistema ONU, surgiu o projeto de parceria entre a ONU e UE, no terreno de recursos naturais e prevenção de conflitos. O projeto conjunto permite a coordenação do trabalho das agências e departamentos da ONU para ajudar os países a melhorar a gestão dos recursos naturais para prevenção dos conflitos e a criação de processos de paz.

4. A abordagem da parceria se baseia na compreensão de que os recursos naturais podem sustentar o desenvolvimento, promover estabilidade e determinar estilos de vida. No entanto, se esses recursos naturais forem mal geridos, podem desencadear baixo crescimento, corrupção, erosão da autoridade do Estado e conflitos destrutivos.

5. Para evitar este cenário, a aliança da ONU e UE fomenta a capacidade das Nações Unidas, União Europeia e seus países parceiros em prevenir, gerir e resolver conflitos relacionados a terra e aos recursos naturais, em busca de uma paz duradoura.

6. Dessa forma, fortalecer a capacidade das instituições de governo e da sociedade civil relacionadas com a gestão dos conflitos da terra e dos recursos naturais é essencial para o êxito dos esforços de prevenção, recuperação e consolidação da paz.

7. Concluímos que a parceria entre a ONU e a UE permitiu bons resultados que estão materializados em um inventário de ferramentas e capacidades dentro do sistema das Nações Unidas e um conjunto de Notas de Orientação sobre a gestão dos recursos naturais e prevenção de conflitos, acompanhado de materiais de treinamento e um módulo de formação on-line interativa, esses formam a arquitetura de prevenção que pode ser implantada pelos Estados. Os tópicos que abordam essas notas de orientação são a terra e os conflitos; as indústrias extrativas; os recursos renováveis e conflito; fortalecer a capacidade para gestão sustentável de terras e recursos naturais.

8. Assim, da análise da parceria de cooperação entre ONU-UE e do material produzido pelos atores envolvidos, conclui-se que é possível estabelecer uma metodologia que materialize os quatro ciclos de capacidade em prevenção de conflitos (informação, estratégia, implementação e aprendizado) em torno dos recursos naturais. As ações da cooperação podem ser consideradas hábeis a promover uma governança ambiental global em matéria de prevenção de conflitos.

## 7. Referências

- BEURIER, Jean-Pierre. **Droit International de L'Environnement**. Paris: Pedone, 2010.
- BIERMAN, F; PATTBERG, P. **Global Environmental Governance Reconsidered**. Cambridge/London: The MIT Press, 2012.
- CONFERENCIA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo Sobre Meio Ambiente Humano**. Junho de 1972.
- GONÇALVES, Alcindo. **Governança Global e o Direito Internacional Público**. In: JUBILUT, L. Iliana Lyra (coord.). *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Governança Ambiental Global: possibilidades e limites**. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando (coords.). *Direito Ambiental Internacional*. São Paulo: Atlas, 2015.
- KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. **Judicial handbook on environmental law**. UNEP, 2005.
- ONU. ASSEMBLEIA GERAL. Secretário Geral. A/66/811. **Report on “Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution”**. Junho, 2012.
- PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PNUD. Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de la ONU. **Kit de herramientas y orientación para la prevención y la gestión de conflictos de tierras y recursos naturales: Introducción y descripción general**. Disponível em: [http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN\\_Capacity.pdf](http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN_Capacity.pdf)
- \_\_\_\_\_. Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de la ONU. **Kit de herramientas y orientación para la prevención y la gestión de conflictos de tierras y recursos naturales: Recursos renovables y conflictos**. Disponível em: [http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN\\_Renew.pdf](http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN_Renew.pdf).
- RUIZ, José Juste; DAUDÍ, Mireya Castillo. **La protección del Medio ambiente em el Ámbito Internacional y em la Unión Europea**. Valencia: Tirant lo Blanc, 2014.
- UNEP. TANZLER, Dennis; ALTENBERG, **Toolkit and guidance for preventing and managing land and natural resources conflict: capacity inventory**. Jöran. Adelphi Research, Berlin 2010. Disponível em: <http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/Capacity%20Inventory.pdf>.
- \_\_\_\_\_. **Environmental Governance**, 2013. Disponível em: <http://unep.org/pdf/brochures/EnvironmentalGovernance.pdf>.

\_\_\_\_\_. **From Conflict to Peacebuilding: the Role of Natural Resources and the Environment**, 2009. Disponível em: [http://www.unep.org/pdf/pcdmb\\_policy\\_01.pdf](http://www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01.pdf).

\_\_\_\_\_. United Nations Department of Political Affairs. **Natural resources and Conflict: A Guide for Mediation Practicioners**, 2015. Disponível em: [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NRCMediation\\_UNDPAUNEP2015\\_0.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NRCMediation_UNDPAUNEP2015_0.pdf).

UNITAR. **Introduction to Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations**. <http://www.unitar.org/event/introduction-environment-natural-resources-and-un-peacekeeping-operations-ptp201503e>.

# A DEMOCRACIA GLOBAL DECORRENTE DA TRANSNACIONALIZAÇÃO DO ESTADO MODERNO: A (IM)POSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO DE SISTEMAS DEMOCRÁTICOS INTERNACIONAIS SEGUNDO ROBERT DAHL, DAVID HELD E ANNE PETERS

---

ALVARO DE OLIVEIRA AZEVEDO NETO

Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2003), mestre em Ciência Política, com concentração na linha de Políticas Internacionais de Integração pela Universidade Federal de Pernambuco (2005), doutor em Direito, com concentração na linha de Neoconstitucionalismo, pela Universidade Federal de Pernambuco (2010). Atualmente é Coordenador Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade Boa Viagem, em Recife, Pernambuco; professor do Centro Universitário do Vale do Ipojuca, em Caruaru Pernambuco; e do Centro Universitário Maurício de Nassau em Recife, Pernambuco. Coordena o Grupo de Estudos de Direito Público da Faculdade Boa Viagem.

THAÍS VANDRESEN

Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professora de Direito Constitucional e Direitos Humanos da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. E-mail: thais.sc@terra.com.br

## Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar a possibilidade de institutos da democracia presentes no sistema doméstico e a sua potencial transição para a arena internacional. A ideia da democracia internacional é avaliada como potencial solução formal para a resolução do problema do déficit de participação da pessoa humana na esfera internacional. Nesse sentido, utiliza-se o método comparativo e três teorias representadas por DAHL, HELD e PETERS são propostas e analisadas em conjunto antes de se propor a sua composição final. Para tanto, inicia-se o trabalho com a descrição do Estado moderno e a sua transnacionalização, ficando a ideia de democracia adjacente a esta estrutura, acompanhando-a em sua trajetória evolutiva. Em seguida, passa-se a análise da potencial transnacionalização dos sistemas democráticos com o resultado de que apesar de possível e desejável o sistema ainda precisa evoluir para que isto seja empiricamente exequível.

## Palavras-chave

Estado Moderno; Democracia Internacional; Transnacionalização.

## Abstract

The present paper has as its main goal to analyze the possibility of the transition of democratic institutes present in the domestic system towards the global arena. The idea of an international democracy is evaluated as a potential formal solution to the democratic deficit resulting in the low citizen participation in the global sphere. In this sense, using a comparative model, three theories represented by DAHL, HELD and PETERS are proposed and analyzed together before proposing a final composition. First, a description of the modern State and its transnationalization is proposed, where democracy is adjacent to this creation and development. Next, the potential of the transnationalization of democracy is studied, and its result is that even though it is seen as possible and desirable, the system still needs to evolve so that it can be attainable.

## Key words

Modern State; Global Democracy; Transnationalization.

## 1. Introdução

O Estado moderno caminha de mãos dadas com a democracia liberal e o sistema legal constitucional. Uma modificação na sua estrutura interna (e em suas relações de poder) implica, horizontalmente, uma mutação no seu sistema legal e político. Abraham Lincoln definia democracia como o governo *do povo, pelo povo e para o povo*, mas o contexto dentro do qual ele se inseria já não se encontra mais presente.

Observando a evolução do Estado-nacional, nota-se que ela reflete diretamente na ação política do mesmo, ou seja, na forma de representação política e legitimação do poder estatal e nas instituições jurídico-constitucionais que o sustentam. Esta transformação demanda novas formas de se compreender tanto a representação como o funcionamento legal do Estado, pois os antigos métodos de legitimação (formados de acordo com e destinados ao Estado-nação do século passado) aparentam obsolescência e ineficácia, conduzindo a uma crise de legitimidade que possivelmente é, em suma, a máscara de uma deficiência perceptiva, mas que entretanto, demanda a busca imperativa de novas bases de validação de poder, principalmente quando a ideia de esferas transnacionais políticas de poder entram no cenário em questão. Questiona-se o futuro da democracia em um contexto global, principalmente quanto a sua

sobrevivência em uma relação de legitimação onde cidadão e governo aparentemente estão tão distantes.

Portanto, o presente estudo trata de uma atualização do conceito clássico de Democracia e de sua vinculação exclusiva ao Estado Nacional. A problemática central apresentada terá como objetivo transitar entre o conceito clássico de Estado e democracia e a visão atual desses dois em um cenário globalizado.

O referencial teórico utilizado transita entre três visões políticas de democracia e sistemas internacionais. Na primeira, mais clássica, trata-se da visão descrita por DAHL, que vê a impossibilidade de uma nova ruptura que transcenda a democracia para um novo nível global. Logo a seguir trata-se da corrente defendida por HELD, que apesar de compreender processos democráticos internacionais como possíveis, exige para tanto a criação de uma nova forma de se entender democracia e Direito Internacional. Por último, a visão mais recente do fenômeno, que é central para a conclusão desse trabalho e fechamento da sua problemática, defendida por PETERS, que trata da relação entre processos domésticos e internacionais ao analisar a Democracia na esfera Global. Inicialmente trata-se da democracia e do Estado moderno e de seu trânsito internacional. Mais adiante discute-se a democracia global e as três correntes supra descritas.

## 2. Democracia e o Estado Moderno

O Estado moderno tornou-se, junto com a democracia representativa, o padrão de poder legítimo, já que a força é consentida pelo povo e dividida pelo governo. Os responsáveis pela política pública têm *accountability* eleitoral (ou *input accountability*) por estarem submetidos a um processo de seleção ligado aos cidadãos-eleitores e tem *output accountability* devido à possibilidade de terem suas ações questionadas pelo povo (dentro de um território limitado) (HELD, D. 1991, p. 198).

A nação que possibilita essa esfera democrática, tem raiz semântica na *natio* romana, deusa que possibilita o nascimento (eis a semelhança nos vocábulos). Seu sentido clássico demonstra que um agrupamento humano denominado *nação* é aquele que tem vínculos além daqueles que o tornariam um *gens* ou *populus*. O sentido de nação traz em si um conceito de comunidade, formando entre os *nacionais* um *demos* (HABERMAS, 2003 (1929) v. 2 p. 282).

Esta mesma nação, ao organizar-se política e juridicamente, transforma-se no Estado moderno, que passa mais uma vez por uma crise de identidade. Mas antes de discutir esta crise, faz-se necessário visitar outros eventos que influenciaram sua construção/idealização.

Desde o final da segunda guerra mundial o Estado-Nação tem sido o principal tipo de poder político através do globo. Com o processo de descolonização do pós-guerra e a queda do Império Soviético, o número de Estados-nacionais multiplicou-se de 81 em 1950 para 167 em 1991 (Idem, p. 54). Também é de se notar que nesse mesmo período ocorreram a segunda onda democratizante reversa e a terceira onda.

A democracia trouxe dentro de si um ideal legitimador baseado na igualdade política, participação e inclusão dos governados, bem como responsividade e responsabilização dos atores governamentais através de mecanismos de sanção e desempoderamento. Contudo, a amplitude e consideração desses elementos podem fazer surgir várias ideias e concepções do que pode estar incluído dentro desse modelo teórico.

Portanto, procurando aproximar uma solução do que seria o ideal democrático, deve-se inicialmente definir quais os fatores que levaram um sistema a ser definido como uma aproximação desse ideal, a poliarquia, e em seguida mencionar as condições que favorecem ou não esta aproximação. Nesse sentido, Dahl caracteriza como chave da democracia para um grande número de pessoas a capacidade de o governo ser continuamente responsivo às preferências de seus cidadãos considerando-os como “politicamente iguais”, tendo todos essas oportunidades plenas para formular e expressar preferências individual ou coletivamente e de serem estas preferências igualmente consideradas na conduta daquele (Dahl, 1997, pp. 25-26).

Estas qualidades variam segundo dois referenciais através dos quais se poderá comparar regimes democráticos, que são: o grau de oposição ou amplitude da contestação e a proporção da população habilitada a participar ou o grau de inclusão. Considera-se então a democratização como formulada por estas duas dimensões, uma de contestação pública e outra de participação.

Outra visão do que seria democracia parte de Schumpeter que a conceitua como um simples método de seleção de líderes políticos, rejeitando a ideia de que a democracia incorporaria ideais políticos acerca da participação política dos cidadãos na escolha de seus líderes. Ao fazer isto, rejeita também parte do que foi colocado por Dahl, excluindo qualquer consideração da democracia como um fenômeno histórico, dizendo apenas que, historicamente a democracia moderna cresceu com o capitalismo e em conexão causal com ele, havendo uma conexão entre o sistema capitalista e o método democrático. (SCHUMPETER, 1975 (1942) p. 269)

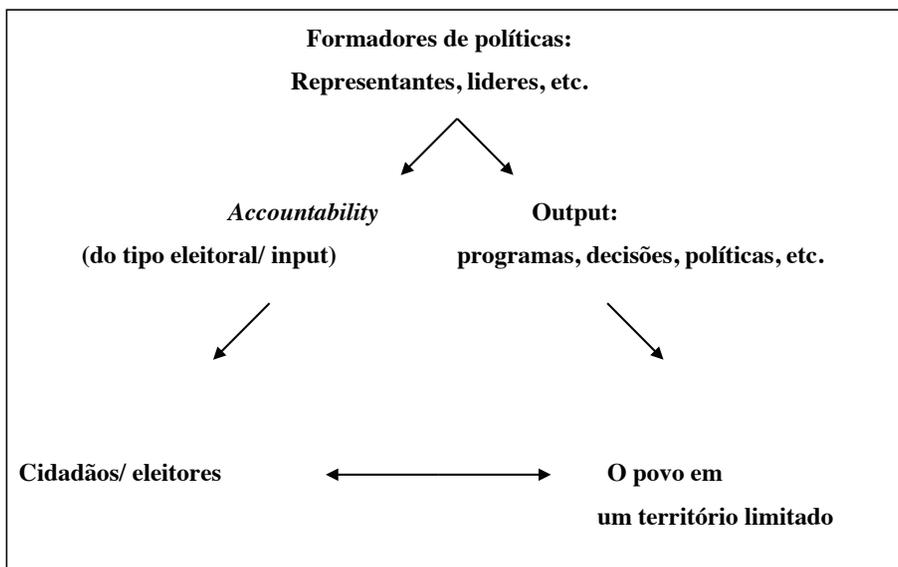
Esta conexão com o sistema capitalista faz com que se tenha uma visão minimalista da democracia, colocando o significado da democracia como o sistema onde o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governar, como em um mercado, onde a vontade do povo é o produto e não o motor do processo político, já que o poder de decisão é adquirido através de uma luta competitiva pelos votos da população.

O partido político não é um grupo de pessoas comprometidas com o bem comum, mas sim um grupo que tem uma gama de princípios definidos que são escolhidos pelos cidadãos através do voto.

Concluindo sua teoria sobre a democracia, Schumpeter enumera quatro condições para que o método democrático tenha êxito dentro das grandes nações modernas e industriais. A primeira refere-se à qualidade do material humano que chega ao gabinete e ao parlamento, sendo que devem ser escolhidos dentre a população aqueles que estiverem preparados e disponíveis para a vocação política. A segunda trata do alcance da decisão política que não deve estender-se muito, mas sujeitar essa distância à qualidade dos homens e da máquina política e ao padrão de opinião pública com que se irá trabalhar. A terceira condição diz respeito à necessidade de se ter à disposição uma burocracia bem treinada e forte o bastante para guiar e instruir os políticos que encabeçam os ministérios. Já a quarta condição trata do autocontrole democrático, sendo que os políticos devem resistir à tentação de embaraçar o governo, com oferta de maníacos e velhacos, e conquistarem o respeito de seus eleitores, fazendo-os entender que após a eleição a ação política é sua tarefa e não deles.

Esta visão democrática é de extrema relevância pois traz dentro de si um critério objetivo para que se possa separar o que é uma democracia daquilo que não seria. Os ideias que tratam de democracias de forma abstrata, dentro da concepção de um modelo teórico inatingível, apesar de apresentarem critérios qualitativos não conseguem quantificar democracia global, por exemplo. Hoje, por estudo realizado sobre o ano referência 2014, verifica-se que existe no mundo 125 democracias eleitoras em um cenário de 195 Estados. Isto significa que cerca de 63% do mundo apresenta-se dentro desse sistema, sendo Fiji, Kosovo e Maldivas os últimos desse grupo a adotarem esse sistema em 2014 (FREEDOM HOUSE, 2015).

Esta visão minimalista do que seria democracia hoje fora superada pelas óticas liberal e comunitária desse mesmo conceito. Novamente, mudando o prisma de definição do que seria democracia, agora dentro de uma visão republicana, inicia-se a definição da importância desse modelo através da legitimação da força do Estado. Justifica-se a existência da sanção jurídico-política através de seu surgimento com o cidadão. Em outros termos, a sociedade compõe-se não de portadores de direitos, mas de cidadãos ativos que participam do processo político através do qual surge o controle estatal. A força surge de um processo de autodeterminação dos cidadãos, sendo um poder gerado comunicativamente, institucionalizando a liberdade pública e justificando a existência do Estado. Nesta mesma concepção republicana, ao votar os eleitores expressam suas preferências e estabelecem ligações com seus representantes, licenciando assim o acesso às posições de poder que ocupam. Cria-se aí uma ligação direta entre o *input* do voto e o *output* do poder (HABERMAS, 2004 (1997), pp. 281-283).

**Figura 1 – Relação dos Eleitores e Instituições num Território Limitado**

(Adaptado de HELD, D. 1991, p. 198)

Esta relação simétrica e congruente foi criada ao longo dos séculos XIX e XX e é aceita dentro do pressuposto da teoria democrática liberal. Segundo HELD (1999):

As premissas subjacentes da teoria da democracia, em resumo tanto em sua versão liberal como na radical-são as seguintes: que as democracias podem ser tratadas essencialmente como unidades auto-suficientes; que as democracias são claramente separadas umas das outras; que as mudanças no âmbito de uma democracia podem ser explicadas em grande parte por referência às estruturas internas e à dinâmica das sociedades democráticas nacionais; e que a política democrática expressa, em última análise, a interação de forças operando no plano do Estado-nação (HELD, 1999, p. 198).

Enquanto o processo de formação de uma vontade coletiva, nesta ótica republicana, mostra estar baseado em procedimentos de formação através do auto-entendimento ético, uma perspectiva deliberativa traz a institucionalização da deliberação, através da comunicação, que torna-se fator legitimador da formação da vontade e opinião pública.

O que se nota nestas correntes de pensamento é a necessidade constante de haver uma legitimidade do poder e da ordem pública. As variedades de pensamentos convergem para vários pontos e preocupações comuns.

### 3. O Trânsito Internacional

Construída em uma concepção de Estado moderno, o desenvolvimento da democracia liberal como se nota hoje ocorreu em grande parte do globo em um pequeno espaço de tempo. Define-se esse Estado-Nacional moderno como o aparato político, com distinção entre governante e governado, com suprema jurisdição sobre uma dada área territorial, apoiado por uma posse do monopólio do poder coercitivo, baseado em uma relação tida como legítima. Os principais elementos desse conceito então são: a territorialidade, o monopólio do controle coercitivo, uma estrutura de poder despersonalizada e uma posse de poder legítimo.

Entretanto, o conceito parece estar sofrendo, junto com o sistema democrático que o que sustenta, nova fase de mutação. Simultaneamente à mutação do conceito de Estado e o surgimento de novas instâncias de poder público, surge também a deterioração da adesão popular as até então sólidas instituições representativas democráticas.

É possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais. O fenômeno ocorre por toda parte, de maneira mais ou menos acentuada, atingindo novas e velhas democracias eleitorais (MIGUEL, 2003, p. 3).

Tendo em vista esse dado, seria ilógico considerar a situação até então descrita como predominante (democracia representativa e legitimidade do poder) como sendo idêntica à atual, já que existe na presente conjectura política influência de outras forças que não as estatais. A inter-conectividade global e regional que permeia as relações domésticas hodiernas torna os destinatários de políticas nacionais não apenas aqueles limitados dentro do território limitado do Estado, deixando de ser apenas os nacionais os destinatários de tais políticas. Nas palavras de Held. “Once the ‘relevant community’ concept is tested in the global interconnectedness we reach the following questions: To whom decision makers have to justify their decisions? To whom should they be accountable?” (1995, p. 17).<sup>1</sup>

Esse fato torna necessária uma reavaliação da teoria democrática e por consequência uma reavaliação dos conceitos de legitimidade e de *accountability* dos Estados atuais, que claramente não são mais adequados aos processos de globalização (e de regionalização) presentes. Estariam esses Estados passando por mais uma onda reversa de democratização, camuflada de processo de mundialização?

1 Uma vez que o conceito de “comunidade relevante” é testado na rede global, chegamos as seguintes questões: A quem os tomadores de decisões devem justificar-se? A quem eles devem ‘responsabilizar-se?’ (tradução livre dos autores).

Essa intrigante colocação torna necessário destacar o fato de que esses processos, a princípio econômicos, têm feito com os Estados cedam cada vez mais esferas de competências, antes exclusivamente suas, às organizações e instituições internacionais, tornando-se cada vez mais dependentes de regras e decisões estranhas a sua política doméstica. O questionamento que logicamente decorre desta situação é se o poder, decisões e ações destas forças além do, ou superiores ao Estado Nacional, são ou não legítimas através do dito referencial teórico moderno do que seria democracia (em outras palavras, segundo a teoria democrática representativa).

Para Max Weber, um domínio legítimo, inclusive do poder Estatal, não é aquele que simplesmente está dotado de submissão exterior, ou desse caráter puramente normativo, mas aquele que desperta nos membros a fé em seu exercício, que transforma a sua disciplina em adesão à verdade que ele representa (FREUND, 2003, p. 166). Em suas palavras, existiriam três fundamentos de legitimidade: a tradicional, a legal-burocrática (racional) e a carismática:

Existem em princípio – e começaremos por aqui- três razões internas que justificam a dominação, existindo, conseqüentemente, três fundamentos da *legitimidade*. Antes de tudo, a autoridade do ‘passado eterno’, isto é, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Tal é o ‘poder tradicional’, que o patriarca o senhor de terras, outrora, exercia. Existe, em segundo lugar, a autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositados em alguém que singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. Tal é o poder ‘carismático’, exercido pelo profeta ou –no domínio político- pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido através de plebiscito, pelo grande demagogo ou pelo dirigente de um partido político. Existe por fim a autoridade que se impõe através da razão da ‘legalidade’, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma ‘competência’, positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou , em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes o estatuto estabelecido (WEBER, M. 1999, p.57-58)

Importante notar a diferença existente entre uma autoridade que se impõe através da crença da validade de seus estatutos legais e comandos e de outra que se impõe através da força ou cuja obediência decorre de cálculos racionais de custo-benefício. Enquanto se seguem os comandos desta segunda ordem por prudência ou cálculo racional (devido ao poder que está implícito no mesmo), os comandos da primeira são moralmente vinculantes, sendo esse tipo de “motivação” para se seguir comandos, que Weber pretende ressaltar em sua colocação acima transcrita.

Em Habermas encontra-se a necessidade da vinculação desse poder legítimo à figura do Estado de Direito, como se vê:

O estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programa que têm que ser implementados (HABERMAS, 2003 (1929), V. 1, p. 171).

Nesta mesma obra, mais adiante, cita Habermas a necessidade da participação do cidadão nesses processos internacionais, lançando o termo “arrogância do pós-nacional” quando tratando do passado e futuro do Estado Nacional.

Tratando do processo de unificação européia, diz o autor:

A dissolução das chaves semânticas que definem a cidadania e a identidade nacional corresponde ao fato de que a forma clássica do Estado nacional se encontra hoje em dissolução, à medida que a Comunidade Européia se transforma numa união política. Para entender isso, basta lançar um olhar sobre o modo como ela surgiu nos inícios da modernidade (HABERMAS, 2003 (1929), V. 2, p. 280).

Voltando a teoria de Dahl, a evolução da democracia limitada ao âmbito da cidade (direta) à democracia em contexto nacional (representativa) parece encontrar situação análoga a sua no presente contexto de expansão global supra mencionado. Como o Estado aparenta tornar-se insuficiente em determinados âmbitos de atuação, ocorre uma nova transformação democrática, partindo do Estado-nacional e evoluindo para o contexto transnacional. O próprio Dahl defende esta comparação de forma clara mais adiante em seu texto:

O resultado é como o processo da segunda transformação em escala mundial. Tanto como a ascensão do Estado-nacional reduziu a capacidade dos cidadãos locais exercerem controle sobre matérias de vital importância através de seus governos locais, a proliferação de atividades e decisões transnacionais reduzem a capacidade dos cidadãos de um país exercerem controle de matérias de vital importância a eles através de seu governo nacional (idem, p. 3)<sup>2</sup>.

Outros autores, como Bob Jessop (*in* SANTOS, 2002), entendem existir três tendências gerais à transformação do poder do Estado: a desnacionalização, a de-estatização

2 Tradução livre dos autores, originalmente The result is something like the second transformation writ large on a world scale. Just as the rise of the national state reduced the capacity of local residents to exercise control over matters of vital importance to them by means of their local governments, so the proliferation of transnational activities and decisions reduces the capacity of the citizens of a country to exercise control over matters vitally important to them by means of their national government.

dos regimes políticos e a internacionalização do Estado nacional. O primeiro movimento prega um esvaziamento do aparelho do Estado delegando seus poderes aos níveis subnacional e supranacional, enquanto o segundo reflete a mudança do papel estatal de governo centralizador para um governo de parcerias (de governação<sup>3</sup>) e o terceiro, finalmente, insere o Estado nacional no contexto internacional de forma mais ativa, aumentando sua capacidade de ação e adequando as condições internas às exigências estrangeiras. As três alternativas, entretanto, tem um ponto em comum: demandam mudanças institucionais e legais massivas (SANTOS *in* SANTOS, 2002, pp. 37-38).

(...) verifica-se o declínio do Estado-nação. Parece reduzir-se o significado da soberania nacional, já que o Estado-nação começa a ser obrigado a compartilhar ou aceitar decisões e diretrizes provenientes de centros de poder regionais e mundiais. (...) Se por um lado o Estado-nação é levado a limitar e orientar os espaços da cidadania, por outro lado, as estruturas globais de poder são levadas a limitar e orientar os espaços da soberania nacional (IANNI, 1999, p. 16)

Por consequência, enquanto a capacidade de ação do Estado no âmbito internacional move-se cada vez mais em direção a ineficácia, aquilo que seria doméstico ou internacional se confundem. As relações transnacionais e a globalização atravessam limites que fazem com que as próprias fronteiras que limitam o doméstico do internacional tornem-se embaçadas (KEOANE, NYE. 2001, p. 3.).

A pressão sobre os Estados é agora relativamente monolítica – o “Consenso de Washington” – e em seus termos o modelo de desenvolvimento orientado para o mercado é o único modelo compatível com o novo regime global de acumulação, sendo, por isso, necessário impor, à escala mundial, políticas de ajustamento estrutural (SANTOS *in* SANTOS, 2002, p. 37).

O reflexo desta interdependência de Estados e a nova ordem global sobre o sistema clássico de representação e delegação de poder é devastadora. Na democracia representativa, aqueles que governam possuem clara relação de *accountability* com aqueles que são governados, podendo essas relações serem das mais variadas possíveis. Da mesma forma, para que seja considerada legítima a atuação política além do estado nacional, esta deverá ter mecanismos apropriados de *accountability*, já que sem isto não haverá controle do poder. Entretanto, “estes mecanismos não podem simplesmente replicar, em escala maior, os procedimentos familiares e práticas dos Estados democráticos” (GRANT, KEOANE, 2005, p. 29).

3 O termo “governação” vem de *governance* em inglês, que apesar de semelhante a governabilidade, significaria “o ato ou capacidade de governar”. Esta tradução encontra maior divulgação no português ibérico que no americano, figurando inclusive na obra organizada por Boaventura Souza Santos supra citada (SANTOS *in* SANTOS, 2002) o esclarecimento da tradução no texto lido ao final da página 37.

A criação de requisitos normativos institucionais para as operações do modelo de desenvolvimento neoliberal envolve, por isso, uma destruição institucional e normativa de tal modo massiva que afecta, muito para além do papel do Estado na economia, a legitimidade global do Estado para organizar a sociedade (SANTOS *in* SANTOS, 2002, p. 37).

A representação democrática direta não é a única forma de governação internacional contemporânea. A *accountability* pode ser criada às sombras das eleições (KEOANE, NYE, 2001, p. 3).

Existirá *accountability* sempre que houver algum tipo de delegação de poder, criando um elo entre um mandatário e um agente. O fato de que havendo o descontentamento do mandatário para com o comportamento do agente implicará no seu afastamento é a essência da *accountability*. A relação de delegação corre em direção oposta a de *accountability*, indo a primeira do mandatário para o agente e a segunda do agente para o mandatário.

*Accountability* significa que o delegante tem o direito de retirar condicionalmente a autoridade delegada como um todo. Contudo, especialmente na política, raramente isto significa algo próximo de um afastamento imediato. Isto pode significar a recusa em renovar uma relação de delegação que tem um final previsto ou pode significar simplesmente a retirada da autoridade do agente, porém deixando-o em seu gabinete (SHUGART, MORENO e CRISP, 2000, p.4)<sup>4</sup>.

Nota-se que não existirá necessariamente uma relação eleitoral, mas sim uma relação de delegação de poder. Mas como falar em *accountability* sem antes tratar o problema da democracia em nível global? Pode-se dizer que três pensamentos destacam-se na ciência política contemporânea quanto a possibilidade da implementação da democracia em instituições internacionais. O primeiro, encabeçado por Robert Dahl<sup>5</sup>, nega tal possibilidade, enquanto o segundo, liderado por David Held<sup>6</sup>, define a atual governação internacional como não-democrática porém plausível de democratizar-se. O terceiro, defendido por Anne Peters como *Dual Democracy* (traduzido como democracia dúplice) trás um estudo mais moderno e atual de como seria possível implementar-se esse sistema democrático internacional.

4 Tradução livre dos autores, originalmente: Accountability means that the principal has the right to withdraw the conditionally delegated authority altogether. This usually means dismissing (firing) the agent. However, especially in politics, often it means something short of immediate dismissal. It may mean refusing to renew a delegation relationship that has a fixed endpoint or it may mean simply downgrading the agent's authority, but allowing the agent to retain her office.

5 Em especial na obra *Can international organizations be democratic? A skeptic's point of view*, in SHAPIRO e HACKER-CORDÓN, 1999.

6 Em especial na obra *Models of Democracy*, 1996.

#### 4. A Democracia Internacional

Como defensor da primeira visão, que nega a possibilidade de existir democracia além do Estado-nação, Robert Dahl alerta que deverá haver cautela quando da transferência de autoridades para essas instituições. Antes de fundamentar o por quê de seu descrédito, Dahl situa a democracia sobre um tripé composto pela lei do povo (*demos*), um governo que seja responsivo e *accountable* e com uma autoridade soberana que decide sobre matérias políticas diretamente em assembleias ou indiretamente através de representantes (esses selecionados por sorteio ou eleições). Também permite que haja uma visão da democracia como um corpo extensivo de direitos, porém descarta esse modelo, reconhecendo que a primeira visão é mais familiar. Ao dizer que irá utilizar um padrão que possibilite ver a democracia como um sistema de controle popular sobre políticas e decisões governamentais, adianta: não haverá governo em instituição internacional que se reconheça nesse modelo (DAHL *in* SHAPIRO e HACKER-CORDÓN, 1999, p. 20).

Suas conclusões começam com o fato de que instituições internacionais não são indesejadas, vindo até a facilitar a transição de governos não democráticos para democráticos. Entretanto, elas não serão nada mais do que sistemas de barganha burocráticos, devendo haver cuidado ao se ceder legitimidade a essas instituições, comparando-as às tiranias que porventura poderão ser responsivas aos governados. Entretanto, para fundamentar seu argumento principal, assenta-se no fato de que a premissa de que o declínio da capacidade de entidades nacionais e subnacionais de governarem-se é inevitável por que a globalização é inevitável, é falsa. Devem os Estados criarem mecanismos de avaliação para esses “sistemas de barganha burocráticos não-democráticos” (undemocratic bureaucratic bargaining system). Esses sistemas são desejáveis; porém até que ponto, já que custam à democracia (Idem, pp. 33-34)?

Do outro lado do prisma encontra-se a teoria cosmopolita da democracia de David Held. Esta teoria não prega a diminuição do poder nacional frente à realidade globalizada, mas sim a complementação do poder nacional através de instituições que, coexistindo com àqueles atores nivelados com o Estado nacional, através de instituições democráticas que formariam suas raízes e desenvolver-se-iam a partir daquele, sobressaindo aos mesmos apenas em esferas limitadas de atividade, que prova que tal sobressalto é necessário. Assim a instituição internacional não é democrática mas poderá vir a ser. Importante é notar a seguinte passagem da dita obra:

Dois requisitos distintos surgem: primeiro, se os limites territoriais da *accountability* podem ser reestruturados para que aqueles temas que escapam o controle do Estado-nação – aspectos de administração financeira, questões ambientais, elementos de segurança, novas formas de comunicação- podem ser trazidos sob melhor controle democrático; e segundo, se o papel e local de agências funcionais e reguladoras globais e regionais

podem ser repensados, para que estes possam providenciar um ponto focal mais claro e coerente quanto a relações públicas (HELD, 1996, p. 354<sup>7</sup>).

A *accountability* é elemento necessário para a constituição de uma instituição democraticamente aceita e, portanto, legítima. Lembrando que a legitimidade implica na aceitação do ator submetido ao processo governamental, que aceita que o mesmo é propriamente autoritário.

Instituições internacionais tem pouca chance de se beneficiarem da legitimidade simbólica, afetiva ou tradicional. Os seus defensores parecem justificá-las em termos de eficácia aparente: a função essencial que elas têm em promover cooperação internacional providenciando bens públicos globais. Tal justificação é importante, porém raramente suficiente na era democrática. No mundo atual existe uma demanda geral por *accountability*. Para que instituições internacionais sejam legítimas, o desafio da *accountability* precisa ser confrontado<sup>8</sup> (KEOANE, NYE. 2001, p.1).

Não havendo mais esta relação simétrica e congruente entre os atores responsáveis pelas decisões políticas e aqueles que são destinatários desta ação política, dois problemas surgem. O primeiro diz respeito ao *input*, ou seja, quem são os constituintes desses atores, enquanto o segundo diz respeito ao *output*, que materializa-se nas ações de fato desses atores (HELD, 1996, p. 335).

Tanto como a representação, a *accountability* em nível global requer novas formas de análise, já que desde o início não se pode identificar de forma clara quem é o público, ou aqueles que estariam delegando poder. Concebem-se sete mecanismos de *accountability* alternativos, que não aquele derivado de uma relação eleitoral, para governos globais, são estes: *accountability* hierárquica, supervisora, fiscal, legal, de mercado, horizontal (ou de parceiros) e de reputação pública (GRANT, KEOANE. 2004, p. 33).

Dessas sete destaca-se a *accountability legal*, que refere-se a imposição dos detentores de poder limitarem-se a regras formais e estarem prontos para justificar suas ações nesses

7 Tradução livre dos autores, originalmente: Two distinct requirements arise: first, that the territorial boundaries of systems of *accountability* be restructured so that those issues which escape the control of a nation-state – aspects of monetary management, environmental questions, elements of security, new forms of communication – can be brought under better democratic control; and, second, that the role and place of regional and global regulatory and functional agencies be rethought, so that they might provide a more coherent and useful focal point in public affairs.

8 Tradução livre dos autores, originalmente: International institutions have little prospect of benefiting from symbolic, affective or traditional legitimacy. Their defenders tend to justify them in terms of their apparent efficacy: the essential role they play in promoting international cooperation and providing global public goods. Such a justification is important, but rarely sufficient in a democratic era. In today's world, there is also a widespread demand for *accountability*. For international institutions to be legitimate, the challenge of *accountability* must be confronted.

termos frente a cortes e tribunais internacionais. Apesar de suas ações serem discricionárias, essas estarão limitadas pelo escopo legal. A *accountability* legal é própria das democracias constitucionais, restringe-se ao estrito cumprimento da lei, porém é um forte mecanismo de controle governamental.

## 5. A Democracia Dúplice de Anne Peters

O déficit democrático presente no sistema internacional é o seu principal agente deslegitimador. Como consequência, os Estados são estimulados a descumprir a esfera normativa internacional. Como já discutiu-se anteriormente, não se pode transferir a estrutura democrática nacional um nível acima, portanto existe a necessidade de se diluir e redesenhar o ideal democrático, mas ao mesmo tempo ele não poderá perder o seu significado inicial. Pode-se dizer, em relação a estrutura normativa, que existe uma ligação extremamente forte entre a validade da norma e o processo democrático que leva a sua produção. A erosão desse processo tal como ocorre na *lex mercatória* ocasiona seu enfraquecimento (SCHMALZ-BURNS, 2001, p. 556).

O constitucionalismo global requer mecanismos democráticos dúplices (PETERS, 2011). Isto significa que a estrutura democrática deve ocorrer dentro do Estado nação e no sistema internacional, em múltiplos níveis de governação. Portanto, segundo a autora, a produção normativa deve trazer dentro de si o conteúdo da vontade do povo tanto no sistema interior quanto no sistema acima do Estado.

De um lado, cidadãos devem continuar a ter sua vontade mediada pelos Estados que agem por eles no sistema internacional (visão Estadocêntrica). Na visão Estadocêntrica, Estados como agentes principais das instituições internacionais devem ser reasssegurados e a sua influência deve melhorar. Mas como a referência última da democracia é a influência da pessoa natural, a democracia apenas estará presente até o limite onde os Estados de fato representam seus cidadãos (PETERS, 2011, p. 264).

Dessa forma, discute-se como anteriormente mencionado em DAHL, a possibilidade da governação global ser democrática por transitividade. Nesse sentido, ainda deve existir a possibilidade de *accountability* internacional. Deve-se observar que ser um Estado democrático não é o suficiente para que se obtenha democracia internacional. Como indica PETERS, mesmo se todos os países do mundo fossem democracias isto não elevaria o conceito para o nível internacional. Deve-se introduzir a voz do indivíduo no cenário global, deve-se criar mecanismos de *accountability* internacional.

Em um caso não muito recente, no Estado Brasileiro ainda recém democrático, podemos analisar as ações do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, enquanto o mundo assistia o Brasil, frente ao Fundo Monetário Internacional. Neste caso em específico,

nota-se que o referido Chefe do Executivo transferiu parte da sua agenda política, que não teve apoio imediato do Senado Federal, para as políticas do Fundo. Portanto, naquele momento o país vivenciou a perda de controle democrático principalmente devido a falta de um instituto de *accountability* internacional.

Vreeland (1999: 2) shows how, in his recent negotiations with the IMF, President Cardoso of Brazil managed to negotiate an IMF package involving a fiscal adjustment programme which will immediately hurt many segments of society, while at the same time it is supposed to promote investor confidence. Previously, President Cardoso had had trouble convincing his governing coalition of the need to reduce public expenditure. Only by introducing the IMF agreement and by tying his preferred policies to the Fund's prescriptions could he win the support of Congress. Of course Congress could have objected again, but any rejection of the Fund's conditions would have implied that Brazil could not live up to the IMF's prescriptions<sup>9</sup> (WOLF, 1999, 343).

Assim sendo, a implementação da democracia em uma escala global requer maior participação política da pessoa natural em cenário internacional. PETERS sugere a análise de três modelos clássicos: a democracia deliberativa, participativa e contestatória. No primeiro caso entende-se o deliberar diferente do votar. Há possibilidade de se entender a existência de deliberação internacional, desde que não se insira os elementos *votar e demos* ao processo internacional, que seria inviável (DYBERG, 2002).

A falta de estrutura deliberativa, contudo, faz com que esse modelo não seja plenamente possível. Mais adiante, a ideia participativa apresenta a inclusão de diversas esferas que vão além da pessoa natural, incluindo a sociedade civil. Nesse sentido, a comunicação e a tecnologia da informação potencializam esta modalidade de inclusão democrática. Isso dependerá, contudo, da mudança da ideia do voto para a ideia da voz, bem como dos interesses locais para interesses mais abrangentes. Já no modelo contestatório, que apresenta-se mais apto a transferência para o contexto global, entende-se que a ideia de consentir não é tão relevante quanto o poder de contestar, de refutar as ações dos agentes políticos. A ação política apenas existirá se sobreviver à contestação do povo. Deve-se, portanto, criar institutos e mecanismos para que esse tipo de ação seja possível em

9 Vreeland (1999: 2) mostra como, em suas recentes negociações com o FMI, o Presidente Cardoso do Brasil conseguiu negociar um pacote do FMI envolvendo um programa de ajuste fiscal, que irá imediatamente ferir muitos segmentos da sociedade, enquanto que ao mesmo tempo, supostamente, deveria promover a confiança dos investidores. Anteriormente, o presidente Cardoso tinha tido dificuldades em convencer sua coalizão de governo da necessidade de reduzir a despesa pública. Somente com a introdução do acordo com o FMI e amarrando suas políticas preferenciais com as prescrições do Fundo, que ele conseguiu ganhar o apoio do Congresso. É claro que o Congresso poderia ter-se oposto novamente, mas qualquer rejeição das condições do Fundo teria implicado que o Brasil não poderia viver de acordo com as prescrições do FMI (tradução livre dos autores).

âmbito extranacional. Contudo ainda há o alerta: “deliberação e contestação não é o que os sem-poder requerem. Conclui-se que deliberação, participação e contestação não são substitutos reais para a democracia formal” (PETERS, 2011, p. 270).

Analisando a Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, vê-se que apesar dos elementos iniciais de democracias nacionais estarem presentes e de a organização ter realizado diversas ações para incluir a sociedade civil e as agências não governamentais, a distância, falta de recursos e as complexidades do sistema OEA são fatores que não contribuem para esse segundo nível de estruturação democrática.

Nesse sentido, para que exista a ideia democrática além do Estado, deve-se ter o Estado democrático como porto de partida. Em contrapartida, a possibilidade de se responsabilizar organismos internacionais, de se contestar as ações praticadas por eles deve ser meta estrutural do sistema.

Aproximando esse sistema daquilo que se estrutura de forma normativa dentro do direito, entende-se que o direito internacional está incorporando a necessidade do Estado produzir norma com legitimidade democrática. Lembrando o estudo mencionado pela FREEDOM HOUSE (2015), 63% do mundo já se constitui sobre a forma de uma democracia eleitoral (visão Schumpeteriana). A Carta da ONU, proclamada pelos *Povos das Nações Unidas*, já apresentava em 1945 esse ideal. Contudo, PETERS indica que as oligarquias estatais, a ideia das aprovações por unanimidades (e não maiorias), a falta de inclusão democrática na política internacional e a criação de organizações internacionais tecnocráticas (e não democráticas como o FMI), contribuem para o contra argumento. Apenas com o empoderamento do cidadão e a formação de uma cidadania transnacional poderão esses fatores diminuir, com um sistema democrático internacional criado com base na diversidade de identidades com diferenças solidárias. Para tanto, ainda se exige a participação da sociedade civil organizada (ONG's) para que esse ideal de democracia dúplice se estabeleça.

As tensões criadas entre as obrigações internacionais e a democracia doméstica (como no caso do Brasil em 1999) são resultado desta relação dúplice existente entre o sistema internacional e o doméstico. O direito internacional e o direito nacional continuarão em situação de potencial atrito enquanto as tensões não puderem ser aliviadas por processos que aumentam a legitimação e controle do sistema normativo internacional tal como se faz em sistemas domésticos.

## 6. Conclusões

A democracia nacional e a falta dela no sistema internacional geram consequências graves na estrutura normativa do Direito. Esses sistemas plurais, em potencial conflito, buscam meios de legitimação e de reconstrução que possam aliviar as tensões criadas entre si. Entende-se que o sistema está buscando alternativas materiais para esta resolução,

como se encontra na criação de obrigações *erga omnes* internacionais ou até na reorganização hermenêutica do sistema<sup>10</sup>. Contudo, a solução formal, que é a criação de estruturas democráticas legitimadoras ainda está longe de ser alcançada.

Tratou-se da análise da possibilidade da integração do sistema democrático com a esfera internacional. Nesse sentido aplicam-se três potenciais soluções, apresentadas respectivamente por DAHL, HELD e PETERS. A primeira traz consigo a ideia do fracasso inerente da estrutura democrática de transitar para o sistema internacional tal como está. Determinando que existe a necessidade de uma nova ruptura, DAHL deixa claro que no sistema atual não existe democracia internacional. HELD, por sua vez, incorpora a ideia do *agir para* democrático e da *accountability* democrática como instrumentos de trânsito que possibilitam não a transferência do sistema, mas de instrumentos que pertencem ao mesmo. Por sua vez, PETERS traz um estudo mais moderno e complexo, mas que a mesma ainda sugere poder ser um *tigre de papel*. O constitucionalismo global pode ser um instrumento hermenêutico, mas as ideias apresentadas pela mesma superam as expectativas criadas tanto por DAHL quanto por HELD.

A criação de sistemas de *accountability* e a participação da sociedade civil internacional vêm transformando o ideal democrático em cenário global. Isto posto, encerra-se temporariamente esse estudo com a constatação de que o surgimento de novas democracias é uma realidade constante, contudo a proliferação desses institutos na plataforma normativa internacional, apesar de ser algo desejável, ainda é pouco provável dentro das estruturas hoje presentes.

## 7. Referências

- ALTER, K.; DEHOUSE, R.; VANBERG G.; **Law, Political Science and EU Legal Studies: An Interdisciplinary Project?** Londres, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications: 2002, Volume 3 (1): 113–136.
- ARATO, A. **Representação, soberania popular, e accountability.** *Lua Nova*, 2002, no.55-56, p.85-103.
- ARJOMAND, S. A. **Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics.** *International Sociology*. Londres, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications: Março 2003, Vol 18(1): 7–32.
- ARJOMAND, S. A. **Constitutions and the Struggle for Political Order: A Study in the Modernization of Political Traditions**, *European Journal of Sociology*, 1992, 33(4): 39–82.

<sup>10</sup> Esse tema foi tratado em outra oportunidade em artigos diversos, e apresentado pelos autores, no II Encontro Internacional do CONPEDI (Baltimore), explicando a adoção do critério material do Direito e obrigações Humanitárias como elemento estruturante desambiguador.

- AZOULAI, L. **The Acquis of the European Union and International Organisations.** European Law Journal, Vol. 11, No. 2, March 2005, pp. 196–231.
- BEETHAM, D.; LORD, C. **Legitimacy and the European Union.** Londres e Nova Iorque: Longman, 1998.
- COGLIANESE, C. **Transforming global governance: from Nation States to international institutions,** 1999. Disponível em na data de 18/09/2009 em: [<http://www.ksg.harvard.edu/prg/cary/global.pdf>].
- DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: Ed. Edusp, 1997.
- DAHL, R. **Democracy and its critics.** Londres: Yale University Press, 1989.
- DAHL, R. **A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation.** Political Science Quarterly. V.109, n1, 1994.
- DYBERG, P. **Accountability and Legitimacy, What is the Contribution of Transparency.** In Arnall, A. e Wincott D.: *Accountability and Legitimacy in the European Union: Studies in European law.* New York, Oxford University Press: 2002.
- FREEDOM HOUSE, **Freedom in the World – Electoral democracies 2014.** Acesso em 24.05.2015. Disponível em: [<https://freedomhouse.org/sites/default/files/Number%20and%20Percentage%20of%20Electoral%20Democracy%2C%20FIW%201989-2015.pdf>]
- HARLOW, C. **Problems of accountability in the European Union.** National Europe Centre Paper N° 53. Disponível no dia 25/05/2005 em [<http://www.anu.edu.au/NEC/harlow.pdf>]
- HELD, D. **Models of Democracy.** 2ªed, Londres: Stanford University Press, 1996.
- HELD, D. **Democracy and the Global Order: From the Modern State to the Cosmopolitan Governance.** Londres: Stanford University Press, 1995.
- HELD, D. *editor.* **Political Theory Today,** Londres: Stanford University Press, 1991.
- HELD, D, *et. al.* **Global Transformations : politics, economics and culture.** Londres : Stanford University Press, 1999.
- JONGHE, K.; BURSENS, P. **The quest for more legitimacy in the European Union as a Multi-Level Political System: a Conceptual Framework.** In: ECPR Congress, Edingburg, 28 de março a 02 de abril de 2003.
- KEOANE, R; NYE JR, J. **Democracy, Accountability and Global Governance.** 2001. Disponível no dia 25/05/2005 em [<http://www.ksg.harvard.edu/prg/nye/ggajune.pdf>].
- KEOANE, R; NYE JR, J. **The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy.** 2000. Disponível no dia 25/05/2005 em [<http://www.ksg.harvard.edu/prg/nye/clubmodel.pdf>].

- KOHLER-KOCH, B. **Europe in Search of Legitimate Governance**; Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State. – ARENA, (Oslo) working paper 27/1999.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- IANNI, O. **A era do globalismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira: 1999.
- MAINSBRIDGE, J. (2003) **Rethinking Representation**. *In American Political Science Review*, vol 97, No. 4, nov. 2003.
- MAGNOLI, D. **Globalização, Estado Nacional e Espaço Mundial**. São Paulo: Moderna, 1997.
- PETERS, A. **Dual Democracy**. *In* KLABBERS, J., PETERS, A. e ULFSTEIN, G. *Constitutionalization of international law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Berkley: University of California press, 1972.
- SANTOS, B.S. **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.
- SANTOS, M; et. al. (org.). **O Novo Mapa do Mundo: Fim de Século e Globalização**. São Paulo, Editora HUCITEC: 1997.
- SHAPIRO, I.; HACKER-CORDÓN. **Democracy's Edges**. Cambridge University Press, 1999.
- SHAPIRO, M; AILTER, K J.; HELFER, L R. **Do the Lessons of EU Legal Integration “Travel”?** *ECSA Review* (13: 1), Winter 2000, pp. 2-6. Disponível no dia 27/06/2005 em [[http://www.eustudies.org/win\\_2000.html](http://www.eustudies.org/win_2000.html)].
- SOARES FILHO, J. **Elementos da Ordem Jurídica internacional e Comunitária**. Editora Juruá: Curitiba, 2003.
- STEFFEK, J. **The legitimation of International Governance: A discourse Approach**. *European Journal of International Relations*, Vol.9 (2), p. 249-275, 2003.
- WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1999.
- WOLF, K. D. **The New Raison d'État as a Problem for Democracy in the World Society**. *European Journal of International Relations*, Vol.5 (3), p. 333-363, 1999.

# A MEDIAÇÃO TRANSFORMATIVA COMO INSTRUMENTO DE EMPODERAMENTO DAS MULHERES NA AGENDA AMBIENTAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ENSAIO SOBRE A PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS INTERGERACIONAIS

---

ADRIANA MACHADO YAGHSISIAN

Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Integra o grupo de pesquisa em Energia e Meio Ambiente, da Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos. Conciliadora e Mediadora pela EPM/SP, com atividade no anexo do Juizado Especial Cível da Unisantos. Atualmente é professora do curso de Direito da Universidade Católica de Santos e instrutora do Curso de Extensão, de Capacitação de Conciliadores e Mediadores da Unisantos certificada pelo TJ/SP.

GILBERTO PASSOS DE FREITAS

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). É desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Supervisor do Grupo de Mediação e Resolução de Conflitos Socioambientais e Urbanísticos, no CEJUSC Central, do TJSP, Membro Consultor da Comissão Nacional do Direito Ambiental, do Conselho Federal da OAB e professor do programa de pós-graduação mestrado e doutorado da Universidade Católica de Santos.

## Resumo

O enfrentamento da mudança do clima e de outros desafios hodiernos demandam a adoção de soluções pacificadoras para resolução de conflitos socioambientais na perspectiva do desenvolvimento sustentável intergeracional. Essa arquitetura aponta para a participação plena das mulheres, como condutoras de processos marcados pela transformação de comportamentos socioambientais, que encontra espaço fértil na mediação transformativa, enxergada como prática que implica a revalorização e o reconhecimento mútuo dos envolvidos. Nesse contexto, o trabalho abordará noções importantes acerca da mediação e do empoderamento das mulheres sob o viés da relação entre gênero, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, como estratégia para a pacificação de conflitos intergeracionais e de incremento da participação e engajamento das mulheres nos processos de paz dos conflitos socioambientais, em sintonia com os objetivos preconizados pela ONU Mulheres, criada em 2010, e a Agenda 21.

## Palavras-chave

Mediação transformativa socioambiental; Empoderamento das mulheres; Desenvolvimento sustentável intergeracional.

## Abstract

Facing climate changes and other challenges of today's world requires the adoption of peacemaking solutions to solve social-environmental conflicts in the perspective of intergenerational sustainable development. This architecture points to the total participation of women, as conductors of the processes marked by the transformation of social-environmental behaviors, which finds fertile ground in transformative mediation, seen as a practice that implies revaluation and mutual recognition of the parties involved. Under this context, the work will deal with important notions on mediation and women's empowerment according to the relationship between genre, environment and sustainable development as a strategy of pacifying intergenerational conflicts and increasing women's participation and engagement in the peacemaking processes of social-environmental conflicts, complying with the goals recommended by UN Women, created in 2010, and Agenda 21.

## Key words

Social-environmental Transformative Mediation; Women's Empowerment; Intergenerational Sustainable Development.

## 1. Introdução

O presente artigo apresenta necessidade de empoderamento das mulheres como estratégia para pacificar os conflitos socioambientais e alcance do desenvolvimento sustentável intergeracional, sob o viés da mediação transformativa.

A desigualdade de gêneros afeta o desenvolvimento sustentável, posto que repercute diretamente na permanência da pobreza e, por conseguinte, no incremento dos conflitos socioambientais. As mulheres são mais afetadas do que os homens em razão de seu “status” desigual na sociedade, proibições de igualdade de Direitos e oportunidades, falta de acesso a serviços, além da exclusão no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas e desenvolvimento.

Para o alcance do desenvolvimento sustentável é necessário oferecer a igualdade de direitos e de necessidade entre homens e mulheres.

Ao lado desse cenário, o sentimento de insatisfação pública é uma constante ante a atuação do Poder Público, o que se estende, também, à prestação jurisdicional. Mais

especificamente, o Poder Judiciário está sobrecarregado, além de se mostrar ineficiente devido à morosidade e à desatualização da legislação a ser aplicada.

Nesse contexto, a mediação transformativa é estratégia hábil a construir o empoderamento das mulheres na direção do desenvolvimento sustentável, inserindo-as como atrizes de políticas públicas, programas e tomada de decisões, de modo a facilitar a aproximação das partes envolvidas. Assim, elas encontrarão, certamente, um resultado satisfatório, de maneira consensual, (re)construído ao longo do processo de mediação.

A metodologia empregada no presente trabalho consiste no método de abordagem dialético, posto que estruturada no dinamismo e mudança das relações, além do sistêmico, que enxerga a sociedade e suas partes como um fenômeno organizacional, como um sistema que apresenta um mecanismo próprio e dinâmico de equilíbrio, e, também, hermenêutico, alicerçado que está na certeza de que o contexto é o eixo sobre o qual se explica toda e qualquer comunicação humana.

Nessa linha, o presente trabalho examinou, primeiramente, a existência de conflitos, além do conceito de mediação e suas implicações na gestão ambiental, perspassando para a abordagem do empoderamento da mulher na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Por fim, aborda-se a sua inserção na agenda internacional e nos compromissos internacionais.

## 2. O Conflito

A compreensão superficial do conflito que está sendo vivenciado está relacionada, muitas vezes, a sua má-administração, posto que se procura solucionar apenas o que está aparente e, dessa forma, não se trabalha o verdadeiro conflito. Para um bom convívio social é necessário que se descubra a queixa real do conflito e como podemos solucioná-lo da maneira mais adequada (CARDOSO *et al.*, 2014).

O conflito ocorre entre diferentes agentes, com posições, argumentos, interesses, e desejos incompatíveis. É enxergado como um estado de tensão, em razão da existência de um confronto entre as partes envolvidas (TORRES, 2006).

Ao surgir o conflito há uma verdadeira disputa entre as partes, que enxergam a divergência de maneira negativa, o que, por sua vez, provoca a insegurança, o medo de terem de enfrentar o conflito sozinhas. As partes que estão envolvidas no conflito não conseguem enxergar que, através dele, enfrentam uma fase de possíveis transformações, ao contrário, o encaram como sendo uma crise que provoca apenas sentimentos de angústia e sofrimento (SALES, 2007, *apud* MOREIRA, 2013).

O conflito é um fator de evolução quando administrado e visualizado como parte da dinâmica natural humana, que implica na possibilidade de avaliação de capacidades

e possibilidades, além de estimular o autoconhecimento e revitalizar normas (TORRES, 2006).

Os estudiosos, acerca do tema, dividem o conflito em duas categorias: conflito real, manifesto ou verdadeiro; e conflito falso ou aparente. É importante fazer sua distinção porque, se não for trabalhado o verdadeiro conflito, este não será de fato solucionado e as partes não sairão satisfeitas ao final do processo (MOREIRA, 2013).

O conflito real é aquele que demanda solução, é o que motivou a divergência entre as partes. É este que causa sentimento de mal-estar entre os sujeitos do conflito. Com frequência, surge como problema secundário, em razão da dificuldade de externá-lo, enquanto que o conflito falso desponta como se fosse o verdadeiro, embora assim não aconteça (CARDOSO *et al*, 2014).

O conflito falso ou aparente é aquele que tenta se apresentar como o verdadeiro problema, mas ele é apenas um dos efeitos do verdadeiro motivo do conflito, cuja resolução é imprescindível para se evitar o seu agravamento.

## 2.1. A Mediação como Meio de Enfrentamento do Conflito

A mediação é um meio consensual estabelecido como forma de solucionar o conflito que, através da atuação de um terceiro imparcial facilitador, qual seja, o mediador, ajudará, por meio do diálogo, os mediados a encontrarem por si mesmos o caminho para a solução mais adequada. Importante dizer que, normalmente, esta técnica vem sendo aplicada extrajudicialmente e apresenta técnicas de aplicação embasadas em princípios próprios (MOREIRA, 2013).

Com forte influência nas Ordenações Filipinas, a Mediação, no Direito nacional, foi regulamentada por intermédio da Carta Constitucional do Império de 1824, como forma de conciliação, por intermédio de um Juiz de Paz. A reforma do Código de Processo Civil, em 1994, que previu a conciliação prévia, e a instauração dos Juizados Especiais (lei 9.099/95), que reconheceu a mediação como um importante mecanismo, foram preponderantes para o fomento a esse mecanismo pacífico de resolução de conflitos (BEDÊ, FERENC e RUIZ, 2008).

Alinhado a esse contexto, se encontra a Emenda Constitucional nº 45/2004, que iniciou a implantação da Reforma do Judiciário, acrescentou ao rol de direitos fundamentais o direito à “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da sua tramitação” (inciso LXXVIII, acrescentado ao artigo 5º da Constituição Federal pela mencionada Emenda), demonstrando a relevância que o constituinte atribuiu à celeridade na tramitação processual e servindo de fundamento para uma série de reformas ainda não implementadas (SOUZA, 2012, p. 43).

A Emenda referenciada criou, também, o Conselho Nacional de Justiça, órgão que vem desempenhando papel fundamental na profissionalização da gestão no âmbito do Poder Judiciário, como, exemplificativamente, na edição da Resolução n. 125/10, que instituiu a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos, por meio do uso da conciliação e mediação (CARDOSO *et al*, 2014).

A mediação é utilizada em diversos Estados, com ênfase nos Estados Unidos, em temas relacionados a divórcio, disputas havidas nas comunidades, e em relações empresariais, laborais e internacionais (BUSH e FOLGER, 2010).

Constitui instituto valioso para o (re)estabelecimento dos laços sociais diante de uma realidade social marcada pelo tempo escasso e intolerância, de modo a construir pontes de diálogos entre os envolvidos, que valoriza conceitos como a colaboração, *o diálogo, a democracia, a responsabilidade e a cidadania* (SOARES, p. 67).

Adiante, se examinará a escola de mediação que mais se entrelaça como instrumento de empoderamento das mulheres na perspectiva do desenvolvimento sustentável intergeracional, no caso, a mediação transformativa, uma vez que fundada na revalorização e reconhecimento das pessoas, que atuam como pontes transformadoras da realidade socioambiental.

### 2.1.1. A Escola da Mediação Transformativa

A revalorização e reconhecimento mútuo dos envolvidos têm importância ímpar na mediação transformativa, segundo a teoria dos estudiosos Bush e Folger (2010), e este é o enfoque sugerido na obra “La Promessa de Mediación”. Na obra “La Promessa de Mediación”, Bush e Folger ressaltam que o conflito deve ser enfrentado através de um novo enfoque, que se baseia no reconhecimento e na revalorização, ao contrário do que vem sendo praticado nos Estados Unidos, assim como em outros lugares.

De fato, será por intermédio da revalorização, no sentido de trazer autoconfiança, fortalecimento, estímulo e do reconhecimento, que os autores sustentam ser a mediação um caminho não apenas possível para viabilizar acordos ou melhorar relações humanas. Ela poderá ser hábil a transformar nossas vidas, pois inspirará tanto um sentido de maior vivacidade a respeito de sua própria capacidade pessoal (revalorização/ autodeterminação), como uma maior abertura e maior aceitação da pessoa colocada no lado oposto da mesa (reconhecimento) (CARDOSO *et al*, 2014).

A escolha entre um enfoque baseado apenas na satisfação ou na transformação estará marcada pela decisão: ou continuamos sendo uma sociedade individualista ou seguimos para sermos uma sociedade diferente que sirva como referência para outras. A escolha do enfoque representa uma nova visão referencial de vida, que nos convida a novas possibilidades de consciência e de interações humanas (BUSH e FOLGER, 2010).

### 2.1.1.1. A Importância do Mediador

O mediador atua como um terceiro imparcial, de modo a facilitar o diálogo entre as partes a fim de se concretizarem os objetivos da mediação, assim como deverá esclarecer que todo procedimento estará protegido pelo sigilo. É responsável por transformar o ambiente antes hostil em cooperativo e igualitário. É nesse sentido que o mediador transforma-se em pacificador social, sendo este um dos principais objetivos da mediação, que, transportada ao presente trabalho, encontra na figura da mulher a protagonista dessa atividade.

O fomento à prática do bom diálogo, condutor das partes à busca de resultados satisfatórios, ao lado da ênfase à existência de ganhos mútuos, constitui, outrossim, atividade ímpar do mediador.

Na corrente transformativa, o papel do mediador é provocar, estimular, ajudar as partes a se olharem, se reconhecerem. A sua tarefa consiste em ajudar as pessoas à “sentir o sentimento”, olhando a si mesmas e não o conflito. O mediador auxilia as partes a procurarem um acordo interiorizado, que tenha como base uma negociação transformativa, e não só um acordo de palavras (WARAT *apud* TORRES, 2001).

Independentemente da técnica adotada, o mediador sempre terá que desenvolver a mediação dentro de limites legais, éticos e principiológicos, de sorte a assegurar a formação de um vínculo, sem exclusão de qualquer das partes, o estímulo ao protagonismo, e facilitação do reconhecimento do co-protagonismo (SOARES, 2008).

### 2.1.2. O Papel da Mediação na Constituição Federal de 1988

A utilização dos meios alternativos de resolução pacífica de conflitos, no caso, a mediação, encontra-se estruturada no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, ao prever o comprometimento pela nossa sociedade, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Ao instituímos o Estado de Direito, o destinamos a assegurar, entre outros, o bem-estar, concebido como o estado de paz que não existe quando há conflito, como valores supremos de uma sociedade.

Enxergados como direitos de terceira dimensão, no título dos princípios fundamentais, encontramos, no que respeita às relações internacionais, a defesa da paz, secundada da solução pacífica de conflitos (artigo 4º, incisos VI e VII) (SARLET, 2009).

Afirma-se, com esse tratamento conferido pelo legislador, o compromisso com a solução pacífica das controvérsias, donde se extrai a adequação da mediação à Constituição Federal de 1988, sem qualquer ofensa aos seus dispositivos.

Os direitos e garantias constitucionais constantes no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 têm aplicação a todo sistema processual, seja a autocomposição como heterocomposição (TORRES, 2006). Outrossim, a mediação não gera ofensa alguma aos direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o artigo 5º, inciso LIII, da Constituição Federal, estabelece a regra de que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente. O mediador, na mediação, nada julga, mas atua como auxiliar das partes na busca de consenso.

O devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, CF), por igual, não é afastado, uma vez que a mediação implica opção pela utilização ou não a um procedimento previamente estabelecido, segundo a vontade das partes envolvidas que, não alcançando a composição pretendida, terão direito ao acesso ao Judiciário. Nesse contexto, também se alinham a garantia do contraditório e da ampla defesa, além da participação do advogado (artigo 133 CF).

O mediador não é julgador. A ele se atribui a tarefa de se (re) estabelecer a paz. E às partes a possibilidade de dialogar para a construção de um resultado satisfatório, sem implicar exame de matéria jurisdicional, com preservação da prestação jurisdicional, portanto (TORRES, 2006).

Frise-se, nesse contexto, a importância da Emenda Constitucional nº 45/04, que iniciou a implantação da reforma do judiciário, ao acrescentar no rol de direitos fundamentais o direito à razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da sua tramitação (inciso LXXVIII, artigo 5º CF).

### **3. O Conflito Ambiental e sua Gestão**

A Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº. 6.938/81, traz objetivos, diretrizes e princípios a serem seguidos no que diz respeito ao uso, controle, proteção e conservação do meio ambiente.

A referida Política também prevê medidas a serem tomadas pelo Poder Público, que visem à preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, assim como o equilíbrio do sistema ecológico. São por intermédio desses instrumentos protetores que a gestão ambiental se sustenta, além de instrumentos jurídicos como a ação popular, ação civil pública e ação penal pública, todos tendo em vista a proteção ambiental (TORRES, 2006).

O artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/81, estabelece o conceito legal de meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

O meio ambiente é considerado direito de terceira geração, ou seja, faz parte daqueles direitos metaindividuais, coletivos e difusos, consubstanciados na solidariedade.

Estudiosos acerca do tema entendem que esse direito está relacionado com o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado e tem como característica ser um direito de titularidade coletiva ou seja, de proteção de toda coletividade (FERREIRA, 2010).

As necessidades humanas são ilimitadas, porém os recursos naturais não o são. O exaurimento desses recursos levaria a humanidade à crise, o que conduziria, por sua vez, à paralisação do processo econômico, que consiste na gestão desses recursos, limitados, que estão à disposição do homem. Até mesmos os bens renováveis, se utilizados sem qualquer racionalização, poderão não mais apresentar capacidade de autorregeneração (CARDOSO *et al.*, 2014).

Nesse contexto, a gestão ambiental ganha destaque. Ela é a resposta para uma atuação empresarial responsável, onde, para proteger o meio ambiente, não é necessário pararmos de nos desenvolver economicamente, através da exploração desses recursos naturais (OLIVEIRA FILHO, 2004).

Essa nova percepção de desenvolvimento necessita do entendimento de que o homem pode utilizar os recursos do meio ambiente, mas desde que o faça de maneira sustentável, a fim de se proteger a dinâmica dos sistemas naturais. Apenas agindo de maneira racional, com a implementação de uma boa gestão ambiental, será possível viabilizar uma boa qualidade de vida às futuras gerações. Este conceito, de meio ambiente sustentável, tem destaque internacional, sendo adotado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em que enfatiza ser este o caminho para satisfazer as necessidades humanas atuais, sem que prejudique as necessidades das futuras gerações (FERREIRA, 2010).

A Política Nacional do Meio Ambiente, embora não traga de modo explícito a utilização da mediação nos conflitos socioambientais, elenca alguns instrumentos formulados com base nos princípios que orientam o Direito Ambiental. Nessa linha, os princípios da participação e, conseqüentemente, os da informação e cooperação ganham realce na mediação na resolução de conflitos socioambientais (TORRES, 2006).

Os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário cuidam da participação pública, a saber, Agenda 21, Declaração do Rio, Convenção da Bio Diversidade e o Protocolo de Kioto.

O princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro aponta para a necessidade de proporcionar à sociedade mecanismos judiciais e administrativos, o que nos permite estendê-los aos extrajudiciais na perspectiva da resolução de questões ambientais (TORRES, 2006).

Os conflitos ambientais podem ser conceituados como a disputa social, que ocorre quando alguém tem determinada pretensão em fazer uso de certo recurso natural e o outro cria uma barreira, de modo a impedir ou de regulamentar essa conduta. Eles podem

ser divididos em dois tipos: a) conflitos de uso, no qual ocorre a disputa entre particulares, ou de particulares com o Poder Público, que têm intuito de fazer uso de certo bem ou recurso do meio ambiente; b) conflitos entre empreendedores, tanto públicos ou privados, que têm como objetivo a exploração dos recursos ambientais com a comunidade, que, por sua vez, visa à preservação ou sua conservação (ERNANDORENA, 2012).

O Brasil, em particular, tem sofrido com disputas relacionadas ao uso, acesso e ao aproveitamento desses recursos naturais. Isso se dá devido a alguns fatores, tais como: “gestão dos recursos ambientais limitados, instituições debilitadas, meios escassos, dinâmicas sociais e econômicas cada vez mais complexas, falta de diálogo” (SILVA et al, 2010, p. 667) entre as partes envolvidas nas disputas socioambientais.

Nessa perspectiva, o investimento em gestão ambiental, de forma a viabilizar a sustentabilidade do meio ambiente, contribuirá para uma vida digna, com qualidade de vida, assim como transformará as relações de uso, acesso e de aproveitamento dos recursos naturais. Para tanto, é importante fazer uso de meios que consigam lidar com o fator tempo e que disponibilizem recursos necessários, a fim de solucionar os conflitos ambientais.

A mediação encontra terreno fértil para a referida resolução, mormente pela sua capacidade voltada à busca de soluções criativas, adequadas ao caso concreto, como doravante se examinará.

### *3.1. Da Adequação da Mediação em Conflito Socioambiental*

A mediação ambiental já vem sendo largamente utilizada pelos Estados Unidos desde 1970. Apesar de esta técnica favorecer o diálogo e a transparência do procedimento, no Brasil, o uso de tal técnica é eventualmente afastado, em decorrência do princípio da indisponibilidade do meio ambiente, por tratar-se de bem difuso, de uso comum do povo (ERNANDORENA, 2012).

A controvérsia a respeito da pertinência da autocomposição em conflitos ambientais persiste, entre nós, mormente quando se trata de celebrações de ajustamentos de condutas, acordados entre órgãos do Estado e os agentes causadores de acidentes coletivos, a fim de minimizar o dano ambiental.

Mesmo ao nos depararmos com julgados que estabelecem ser possível a realização de concessões sobre o direito material em disputa transindividual, há grande parcela da doutrina discordante, no sentido de somente vislumbrarem tal possibilidade de concessões quando se tratar de condições de cumprimento de obrigações legais, isto é, de discussões a respeito de aspectos acidentais que envolvem a questão principal de direito difuso, já que estão limitados diante de interesse público indisponível (SILVA JUNIOR, 2009).

Para que se possa fazer uso de técnicas alternativas de resolução de conflitos, em matéria ambiental, em tema que verse sobre direito indisponível, deve existir um limite acerca do tema, a saber, deverá ser realizada a exigência de haver a devida manutenção do meio ambiente, de modo que ele próprio consiga iniciar o processo de autorregeneração (CARDOSO *et al*, 2014).

A gestão ambiental dos recursos naturais entrelaça-se com temas socioambientais, posto que examina como o homem usa e se apropria de tais recursos, e, em contrapartida, como o Estado cria normas e administra a utilização e seu aproveitamento (SILVA *et al*, 2010).

Ao fazer uso da mediação, as partes terão alto grau de participação através da discussão ampliada acerca do conflito, o que acarretará maior capacidade para absorção de valores e princípios que nortearam na escolha da solução final. Certamente, isso auxiliará, no futuro, às partes solucionarem, por si só, disputas informais, ou até mesmo possibilitará que nem sequer se instaure tal disputa.

Simone Alves Cardoso (CARDOSO *et al*, 2014) realça que:

os interesses a serem defendidos durante o processo de mediação serão comuns a todos os envolvidos, até mesmo os das pessoas públicas, pois, uma vez ocorrido o dano ambiental, este afetará, consideravelmente, as características que deverão conter o acordo. Com efeito, este deve observar os interesses individuais de cada parte, e conter, também, determinadas características, tais como: que tenha durabilidade, seja eficaz, justo, estável e adaptável. Acordos que não observem o interesse público poderão acarretar na escassez de recursos naturais, contribuindo para o surgimento de novas disputas, e, conseqüentemente, no desgaste das relações entre as partes envolvidas.

Nesta perspectiva, a presença do Poder Público durante o processo da mediação engrandece-se, a fim de não permitir que se distorça princípios e normas cogentes integrantes do ordenamento jurídico, garantidoras de um desenvolvimento sustentável do meio ambiente.

O estímulo do Poder Público na solução de disputas por meios consensuais, principalmente na área da prevenção, servirá como meio para fazer com que as políticas públicas sejam melhor implantadas, assim como as legitimará e ajudará a prevenir futuras disputas, se bem utilizadas.

Alguns sustentam a criação de uma Câmara de Mediação Ambiental em conselhos de meio ambiente, em diferentes níveis, como o CONAMA, envolvendo todos os instrumentos da gestão ambiental e conflitos socioambientais cuja solução dependa do diálogo entre os vários atores envolvidos. No entanto, a referida figura merece melhor exame, posto que tais conselhos não compreendem toda a dimensão teórica e os princípios relativos à mediação (TORRES, 2006).

#### 4. Do Empoderamento das Mulheres na Agenda Ambiental do Desenvolvimento Sustentável

Os enfrentamentos da mudança do clima e de outros desafios demandam a participação plena das mulheres, bem como da sabedoria coletiva. As mulheres têm um papel essencial no desenvolvimento sustentável, sendo que este, por sua vez, pode melhorar de forma significativa suas vidas, por meio da redução da pobreza e da proteção contra a violência, além de outros impactos adversos na saúde e no ambiente.

O desenvolvimento sustentável intergeracional não pode ser alcançado sem igualdade de gênero. Como estabelece a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), caso fosse proporcionado às mulheres igual acesso que os homens têm a fertilizantes, sementes e ferramentas, a produção agrícola nacional aumentaria em até 4% e o número de vítimas da fome seria reduzido em 100 ou 150 milhões (ANRIQUEZ e BOJANIC, 2014).

Atualmente as mulheres são o produto mais subutilizado. De acordo com o Secretário-Geral da ONU, Ban-Ki moon (BRITO, 2014), as mulheres são as mais afetadas pela pobreza por estarem “na linha de frente” e um recurso para o empoderamento feminino é a educação. Como exemplo da vulnerabilidade das mulheres, pode-se citar o fato de mais de 85% dos dois milhões de vítimas da fumaça produzida por fogões tradicionais são mulheres e crianças.

Além disso, com maiores oportunidades na educação e capacitação, as mulheres teriam maior facilidade no acesso ao setor moderno da economia e ao desenvolvimento econômico, segundo o enfoque teórico denominado “Mulheres em desenvolvimento - MED” (KABEER, 1998).

Sustentamos a tese de que a educação é materializada e implementada pela mediação transformativa, que vem a ser uma das ferramentas que transformará o comportamento das presentes e futuras gerações.

Segundo Michelle Bachelet, Diretora Executiva da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), em pronunciamento anterior à Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), e que tinha por fim que o documento final da Rio+20 contemplasse a participação plena das mulheres no desenvolvimento sustentável, as mulheres têm papel ímpar como promotoras e defensoras do desenvolvimento sustentável. Em suas palavras: “O mundo não pode mais se permitir a exclusão das mulheres. O desenvolvimento sustentável não pode acontecer sem metade da população mundial”.

Foi apenas nos anos 70 que se verificou certa preocupação com as condições das necessidades básicas, a produtividade rural e as atividades no setor informal, na qual foi incluído o papel da mulher no contexto do desenvolvimento.

Posteriormente, na década de 90, houve o surgimento da perspectiva de Gênero em Desenvolvimento (GED), que parte da premissa segundo a qual as mulheres têm sido excluídas do processo de desenvolvimento. Assim, passou-se a sustentar a necessidade de alcançar a igualdade legal, política e social das mulheres pela sua incorporação nas políticas públicas, que incidam nos interesses práticos e estratégicos femininos, a fim de melhorar sua posição na relação entre os gêneros e permitir seu empoderamento.

#### 4.1. *Perspectivas Teóricas Acerca de Gênero, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*

Para compreensão da relação entre gênero, meio ambiente e Desenvolvimento sustentável, formaram-se posturas teóricas a respeito, dentre as quais, as principais, são a perspectiva *Ecofeminista; Mulheres e Meio Ambiente e Desenvolvimento* (MAD) e *Gênero, meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável* (GMAD).

Na primeira perspectiva, tem-se o *ecofeminismo*, desenvolvido a partir das posturas de oposição dos movimentos ecologistas e feministas no final dos anos 70 e início dos anos 80 (HERNÁNDEZ, 2010) e em torno do qual surgem duas concepções, a saber, a oposição entre a esfera pública e privada, que remete ao lugar de formação de identidades, culturas éticas distintas entre os homens e mulheres, e a relação entre feminino e natural, que permitirá privilegiar o papel das mulheres na luta ecológica para contribuir na questão do meio ambiente (SORJ *apud* HERNÁNDEZ, 1992).

Por sua vez, duas vertentes surgem a partir desta perspectiva, que são o *ecofeminismo cultural*, que sugere existir uma relação entre as mulheres com a natureza e foca a necessidade de se construir uma nova relação espiritual com ela, e o *ecofeminismo social*, que reconhece a complexidade da identidade humana, por meio da confluência e da inter-relação de vários eixos identitários, que correspondem objetivamente às diversas relações sociais e que conduzem à conformação do tecido social no qual as pessoas estão imersas (PLUNWOOD, 1993, *apud* MARTINEZ, 2003).

O *ecofeminismo cultural* é fortemente criticado porque considera que a mulher tem uma relação superior com a natureza, determinada biologicamente, em certas situações, o que, por seu turno, estaria apoiada em uma postura ecocentrista, que reconhece uma série de interesses de humanos e não humanos (TAVOLARO, 2001, *apud* HERNÁNDEZ, 2010). Nessa perspectiva, as mulheres, nas suas atividades cotidianas, estão mais próximas da natureza que os homens, no sentido espiritual e conceitual. Essa identidade seria reforçada pelos processos biológicos de reprodução. Haveria, então, determinismo biológico, que coloca a relação das mulheres com a natureza em uma postura necessariamente conservacionista e geradora de vida.

Segundo Hernández, as mulheres do terceiro mundo, especialmente as de escassos recursos, são as mais afetadas pela relação com a natureza, porque não têm poder aquisitivo para colocar suas demandas de bens e serviços proporcionados pelos sistemas modernos de produção, dado que existe uma desigualdade política e econômica na distribuição e acesso aos recursos.

Dentre várias construções teóricas existentes a partir desta concepção, ressalta-se, para o presente trabalho, a que enxerga a existência de vínculos entre a dominação e a opressão das mulheres e entre a dominação e exploração da natureza, embora fortemente criticado pela doutrina internacional ao argumento, dentre outros, de que se considera a dominação da mulher e da natureza quase exclusivamente fundamentada na ideologia, negligenciando as fontes materiais desta dominação, baseadas na vantagem econômica e no poder político.

O fato é que tanto as mulheres quanto à natureza são categorias socialmente construídas, o que lhes permite mudar no tempo e no espaço. Associar a ideia de que as mulheres têm um vínculo especial com a natureza impede a sua percepção, tanto quanto a dos homens das diferentes sociedades, de que podem olhar e experimentar as coisas de diversas formas, mormente levando-se em conta que as relações das mulheres com a natureza variam segundo a classe, a raça, a etnia, a nacionalidade, a idade, dentre outros fatores. Além disso, a relação das mulheres com o meio ambiente deve transcender as conexões simbólicas (AGARWAL, 1992 *apud* VAZQUEZ, 1999).

Em que pese a existência de críticas a essa corrente, não se pode negar as contribuições para o estabelecimento da conexão entre a opressão da natureza com a opressão das mulheres, segundo Carmen Osório Hernández.

Desse modo, na perspectiva da construção de propostas alternativas para um desenvolvimento sustentável, uma das contribuições consiste no reconhecimento do papel das mulheres na conservação da biodiversidade ao dar ênfase à cultura local, à valorização do conhecimento popular sobre o uso e manejo de recursos, além do estímulo à participação no resgate e aumento da biodiversidade. A biodiversidade, então, em consonância com o pensamento dos defensores da ecologia social, é enxergada não só como um conceito de origem biológico, mas também como o resultado de práticas milenares das comunidades tradicionais, afetas à seara cultural, que mantém e, em certos casos, acentua a diversidade local, como é o caso da participação das mulheres de comunidades rurais na produção de hortas e plantas medicinais (HERNÁNDEZ, 2010).

A segunda perspectiva, no caso *Mulher e Meio Ambiente e Desenvolvimento (MAD): de Vítima à protetora dos problemas ambientais*, surge na metade da década de 80 e tenta incluir os interesses de mulheres e ambientalistas na tomada de decisões e instrumentação de ações. Nessa linha, a participação das mulheres, enquanto administradoras

e usuárias dos recursos deveria integrar a arquitetura de políticas e programas de desenvolvimento sustentável.

A corrente referenciada está alinhada ao pensamento sobre “*Mulheres em Desenvolvimento (MED)*” e influenciada pela corrente *ecofeminista*, que se assenta na ideia de que as mulheres têm uma afinidade especial com a natureza, tendo como eixo central para análise a importância que as mulheres têm, em especial nos países subdesenvolvidos, no manejo dos recursos naturais, uma vez que, em razão das condições de pobreza, são mais vulneráveis diante da escassez e degradação de recursos, além do vetusto papel que ostentam na produção para a autossustentação no contexto rural.

Além disso, a referida corrente identifica, nas mulheres, sob o prisma de uma categoria homogênea, habilidades e conhecimentos especiais que lhes permitem desenvolver projetos de conservação, como estratégias para o desenvolvimento sustentável, na agenda ambiental de desenvolvimento sustentável, encontrando aí, a mediação transformativa, terreno fértil enquanto instrumento de empoderamento das mulheres, em um verdadeiro processo de educação ambiental.

Embora tal perspectiva se apresente como instrumento que parece adequado à construção da arquitetura do empoderamento sustentável, a postura essencialista de que se reveste tal perspectiva ignora os diversos contextos e as relações de gênero que diferenciam homens e mulheres, nos processos de produção e reprodução, além de não permitir integração dessas relações na análise da mudança ambiental.

É importante considerar que as percepções ambientais, que são socialmente construídas, podem sofrer variações no interior da unidade e grupo doméstico, o que pode se refletir nas diferenças de gênero no controle sobre os recursos (VELÁSQUEZ, 2003).

Com base nesses argumentos e objetivando retomar as diferentes perspectivas que orientam a dimensão do Desenvolvimento sustentável e as contribuições dos movimentos ambientalistas, surge, na década de 90, a terceira perspectiva, designada *Gênero, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*, com os seguintes enfoques: o *ambientalismo feminista*, a *ecologia política feminista* e a *microeconomia política*.

O *ambientalismo feminista* tem como eixo a relação das pessoas com o meio ambiente que está estruturada por diversos fatores\_ gênero, raça\_ associados à produção, a reprodução e a distribuição.

A *ecologia política feminista*, por seu turno, busca a compreensão da forma pela qual se geram e se desenvolvem diferentes interesses sobre o meio ambiente (ROCHELAU, 1995, *apud* HERNANDEZ, 2010).

Já a microeconomia política do uso dos recursos, destina-se à examinar de que modo as instituições determinam o acesso de mulheres e homens aos recursos naturais e o poder de negociação sobre os benefícios oriundos desses recursos.

A bem da verdade, a perspectiva Gênero, Ambiente e Desenvolvimento, que mescla aspectos das duas correntes anteriores, relaciona-se com a integração da perspectiva de Gênero no desenho e da instrumentação das políticas e programas do desenvolvimento e ambientalistas (VELÁSQUEZ, 2003). Com isso, realça a importância e a existência de poder nas relações sociais, levando em conta os aspectos de gênero, etnia, classe, raça e geração, além do vínculo com as formas diferenciadas de acesso, uso, controle e conhecimento sobre os recursos naturais. Nessa linha, o poder e o conhecimento são hábeis a fatores mediadores de processo ecológicos e políticos.

Três temas são imprescindíveis para a construção de propostas alternativas sobre o desenvolvimento sustentável, a saber, a divisão de trabalho e de conhecimento por gênero nas atividades cotidianas; os direitos de propriedade e os direitos e responsabilidades da problemática do meio ambiente e análise de gênero nas políticas ambientais.

Dentre esses temas, o relacionado aos direitos de propriedade e à posse da terra têm importante ímpar, uma vez que são fatores mediadores na relação de gênero e determinam o acesso e grau de manejo dos recursos.

Neste sentido, nos dizeres de Carmen Osorio Hernández (p.27, 2010):

No contexto da América Latina, por exemplo, a mulher rural tem menos probabilidade de possuir terras do que o homem. Esta desigualdade de gênero na posse da terra é atribuída à família, à comunidade, ao Estado e ao mercado. O principal modo pelo qual a posse da terra pode ser adquirida é por herança, na qual a maior preferência é dada para os homens (Deere & Leon, 2002). Portanto, um elemento importante é entender o papel, a lógica das instituições e dos mecanismos pelos quais os direitos de propriedade e, os processos de tomada de decisão que produzem a divisão de gênero e as responsabilidades, são determinados.

Não se pode olvidar que a noção de desenvolvimento sustentável é relativa e produto de um processo histórico de construção social, que implica mudanças profundas, com o surgimento de novas figuras sociais que apresentam relações de poder e interesses diversos (RAYNAUT, 2004, p 31, *apud* HERNANDEZ, 2010).

Nesse contexto, o enfoque de gênero mostra sua importância na medida em que insere como atitudes nucleares a vivência e incorporação de ações de homens e mulheres nas políticas e programas ambientais, e a construção de tais políticas deverá transcender a igualdade de direitos e tomada de decisões, de sorte a contribuir para uma maior abertura e sensibilidade dos diferentes atores sociais\_ instituições estatais\_ organismos não governamentais e instituições acadêmicas\_ no desenho de uma arquitetura inclusiva, a demandar, certamente, método de pesquisa com abordagem multidisciplinar, onde a mediação transformativa encontra espaço como estratégia para pacificação dos conflitos

socioambientais e alcance do desenvolvimento sustentável intergeracional por meio da prática de diálogos de saberes.

A interação Gênero-ambiente nos programas de ação que envolvem as questões ambientais, deve levar em conta a vinculação entre os ecossistemas e a população, considerando-se os diferentes elementos da estrutura social que determinam a relação com o meio ambiente além do contexto espaço-temporal e à interação de processos globais e locais.

## 5. Inserção na Agenda Internacional e nos Compromissos Internacionais

Com a finalidade de demonstrar a importância da incorporação da mulher no contexto do desenvolvimento sustentável, faz-se necessário, primeiramente, traçar, no cenário internacional, como o tema se desenhou, na perspectiva da equidade intergeracional.

De fato, o desenvolvimento sustentável depende de um comprometimento com a equidade com as gerações futuras, segundo explicita Edith Brown Weis.

Desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados têm expressado a preocupação com o bem-estar das futuras gerações. A carta das nações unidas afirmou tal preocupação em seu parágrafo inicial: “[...] Nos povos das Nações Unidas, determinados a salvar cada geração do flagelo da guerra”.

A preocupação com a justiça para gerações seguintes em relação ao meio ambiente surgiu, pela primeira vez, nas reuniões de preparação para a Conferência de Estocolmo sobre Ambiente Urbano de 1972, que trouxe como pilares o Pacto Intergeracional e a Cooperação Internacional. O preâmbulo da Declaração de Estocolmo sobre Ambiente Urbano refere-se expressamente ao objetivo de proteger o bem-estar das futuras gerações, para “defender e melhorar o meio ambiente para a humanidade”. Tal objetivo deve ser perseguido junto e em harmonia com os objetivos estabelecidos e fundamentais da paz, desenvolvimento econômico e social mundial. A preocupação com as gerações futuras e com a melhoria do meio ambiente contribuíram com o processo do desenvolvimento do direito internacional nesse âmbito.

Nessa linha, encontramos o conceito de proteção do ambiente natural para as gerações futuras, consubstanciado nas convenções de Londres sobre Despejo nos Oceanos, em 1972, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies em Extinção, em 1973, e a Convenção sobre Proteção da Herança Cultural e Natural Mundial, em 1972.

A Carta Mundial em favor da Natureza, de 1982, demonstra, por outro lado, a preocupação global com a herança que deixamos para as gerações futuras.

Como forma de refletir os efeitos de nossas ações hoje no meio ambiente das gerações futuras e de tentar responder à pergunta sobre quando limitar as atividades que representam risco de prejudicar o meio ambiente no futuro desenvolveu-se o princípio da

precaução no direito internacional, reconhecido pela primeira vez na conferência Internacional do Mar do Norte, em 1987, e invocado durante as negociações para a Convenção sobre Mudança Climática.

### 5.1. *A Integração das Mulheres e o Desenvolvimento Sustentável*

A integração das mulheres no contexto do desenvolvimento sustentável deu-se nos anos 1970, relacionando-a com as condições das necessidades básicas, a produtividade rural e as atividades no setor informal com ênfase no papel econômico da mulher no processo de desenvolvimento.

Alinhado a essa perspectiva, surge o enfoque teórico denominado *Mulheres em Desenvolvimento (MED)*, já descrito no capítulo anterior e que tem por base as necessidades de maiores oportunidades para a mulher na educação e capacitação, que facilitam o acesso ao setor moderno da economia e ao desenvolvimento econômico.

Pelas críticas tecidas a seu respeito, dentre as quais a de que essa postura enfoca as mulheres sem considerar a situação feminina como produto das relações sociais entre os gêneros, na década de 90 surge a perspectiva de *Gênero em Desenvolvimento (GED)*, que parte da premissa de que as mulheres têm sido excluídas do processo de desenvolvimento. Dessa forma, a incorporação das mulheres na arquitetura de políticas públicas como meio de se alcançar a igualdade legal, política e social, contribuiria para a igualdade na relação entre gêneros e seu empoderamento.

Com essa perspectiva, diversos encontros internacionais são realizados, entre os quais a Quarta Conferência Mundial de Beijing, em 1995, que tem constituído parte do discurso dominante das agências internacionais e instituições governamentais (HERNANDEZ, 2010).

Com efeito, nesta conferência, considerada um marco para a garantia dos direitos das mulheres, em razão dos avanços conceituais e programáticos que propiciou (ARAÚJO *apud* JUBILUT, 2013), foram aprovadas a declaração e a plataforma de ação de Beijing/Pequim, a partir da avaliação dos avanços obtidos desde as conferências anteriores (Cidade do México, 1975; Copenhague, 1980, e Nairobi, 1985), visando promover a igualdade, o desenvolvimento e a paz para todas as mulheres do mundo, para tanto estabelecendo as condições e os mecanismos institucionais para o desenvolvimento da mulher na sociedade. Outrossim, a assunção do compromisso de realização de tarefas voltadas ao reconhecimento e apoio à participação das mulheres na gestão dos recursos naturais e proteção do meio ambiente por meio de sua ação na tomada de decisões, tem destacado aspecto na citada Conferência, que ainda se propõe a integração, da perspectiva de gênero nas políticas e avaliações de programas do Desenvolvimento Sustentável (GARCIA & ABRAMOVAY, 1997; RICO, 1998)

De acordo com a Divisão da ONU para Mulheres em sua revisão das quatro conferências Mundiais, a transformação fundamental em Beijing/Pequim foi “a reafirmação de que os direitos das mulheres são direitos humanos e que a igualdade de gênero era uma questão de interesse universal, beneficiando a todos” (ARAÚJO *apud* JUBILUT, 2013).

Em razão da ausência de efetividade dos direitos das mulheres previstos em documentos internacionais anteriores, houve a inclusão, na Declaração do milênio de 2000, de dois objetivos, entre os oito Objetivos do Milênio a serem alcançados até 2015, voltados à concretização de direitos da mulher: 1) Promover a igualdade de gênero e a autonomia da mulher (*objetivo 3*); e 2) melhorar as condições de saúde das mães (*objetivo 5*).

Em que pese a existência de tal previsão, Relatório dos Objetivos do Milênio publicado pela ONU declara ainda não ter sido alcançado o *Objetivo 3*, sobre a igualdade de gênero, destacando que seu cumprimento depende da autonomia das mulheres e da igualdade de acesso por elas à educação, ao trabalho, à saúde e aos processos políticos de decisão política.

A criação da ONU mulheres, em 2010, nessa perspectiva vem corroborar a concretização do direito à igualdade de gênero, defendendo a participação equitativa das mulheres em todos os aspectos da vida: 1) aumentar a liderança e a participação das mulheres; 2) eliminar a violência contra as mulheres e as meninas; 3) engajar as mulheres em todos os aspectos dos processos de paz e segurança; 4) aprimorar a autonomia econômica das mulheres; e 5) colocar a igualdade de gênero no centro do planejamento e dos orçamentos de desenvolvimento nacional.

O relatório de Brundtland trouxe importante contribuição para a inserção das mulheres no contexto do desenvolvimento sustentável, no que toca aos movimento feministas, a despeito de apenas destacar o seu papel nos temas de população e segurança alimentar e não apresentar conclusões sobre a relação gênero-meio ambiente. É importante realçar que nos idos de 1980 o desenvolvimento apresenta-se com novo significado. De uma visão estritamente econômica, passa a ter como marcos a justiça social, a cooperação internacional e a participação ativa, que, por sua vez, envolve os direitos políticos que traduzem empoderamento.

A participação das mulheres no discurso do Desenvolvimento Sustentável foi, na verdade, colocada pela primeira vez na Convenção da Diversidade Biológica e a Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, havida em 1992.

Nessa perspectiva e contexto, a Agenda 21 se afigura de importância ímpar, uma vez que descreve prioridades de ação para alcançar um desenvolvimento sustentável para o próximo século. É no princípio 20 da Declaração do Rio 92 que se materializa esse ideário com a afirmação de que as mulheres têm um papel importante no manejo ambiental

e desenvolvimento. Disso resulta constituir sua participação fator imprescindível para alcançar um desenvolvimento sustentável.

A declaração referenciada aponta para a justiça social e erradicação da pobreza, que só com nova arquitetura de papéis dos atores pode ser bem enfrentada. A necessidade de implementação de políticas, programas e projetos voltados ao Gênero para a questão ambiental, também é destacada na Agenda 21.

Segundo Carmen O. Hernández (2010), apesar desse reconhecimento, a Agenda 21 apresenta obstáculos limitadores de sua implementação, implicando uma aparente impossibilidade de adequação das mulheres na temática de desenvolvimento sustentável. À guisa de exemplos, a falta de clareza na proposta para um desenvolvimento sustentável, além da falta de decisão política para o estabelecimento de ações concretas no incremento dos recursos que permitam alcançar um desenvolvimento sustentável e o fato de caracterizar as mulheres apenas como administradoras domésticas da crise ambiental.

No entanto, é necessária uma análise da forma pela qual se pretende entender as relações que existem entre gênero e meio ambiente. Nesse sentido, as mulheres foram inicialmente identificadas como usuárias dos recursos e suas principais depredadoras. A crise do petróleo, em 1973, contribuiu para fomentar tal ideia, uma vez evidenciado que os recursos naturais poderiam perecer.

Já na década de 80, com a intensa participação das mulheres nos movimentos ambientalistas, elas passaram a ser enxergadas como vítimas da degradação ambiental e do processo de desenvolvimento econômico e, simultaneamente, como portadoras do conhecimento sobre a natureza, o que, por seu turno, sujeitaria sua percepção e a tomada de decisões para a solução destes problemas (AGARWAL, 1991, *apud* HERNANDEZ, 2010).

A Organização das Nações Unidas, na década de 90, incorporou as mulheres como administradoras privilegiadas do meio ambiente, passando a serem tidas como eficientes educadoras ambientais. A partir deste reconhecimento, institutos internacionais, como a BM e a FAO, estabelecem programas em que se realça o papel das mulheres na biodiversidade e segurança alimentar.

Com esse viés, a Organização Internacional “*Woman, Environment and Development*” (WEDO), criada em 1990, por ativistas e lideranças de vários países, especialmente do terceiro mundo, reconhece a mulher na sua relação com o meio ambiente como principal usuária e administradora de seus recursos, como protetora dos recursos genéticos e responsável pela alimentação no mundo, por exemplo.

Tal organização tem por escopo transformar o planeta num lugar saudável e pacífico, com justiça social, política, economia e ambiente por meio do “*empowerment*” das mulheres

em toda a sua diversidade e pela participação equitativa com os homens em todos os espaços de decisão, com destaque para a seara internacional ambiental, de onde se pode visualizar sua importância para a criação de câmaras para mediação.

Nesse passo, é importante entrelaçar-se os objetivos da referida organização (WEDO) com uma das propostas da Agenda 21, no caso, a implementação de medidas para fortalecer e estimular as instituições e organismos não governamentais e grupos de mulheres para sua capacitação no uso e manejo dos recursos.

Transportando-se essa proposta para a necessidade de se estabelecer um pacto intergeracional para a preservação do desenvolvimento sustentável e levando em conta a dificuldade desse ideário ser concretizado pelos Estados, pode-se afirmar que a Governança Global é ferramenta hábil a tanto.

Mais precisamente, a governança está ligada à arquitetura de um sistema, onde a elaboração de novos arranjos institucionais e organizativos têm importância ímpar na construção da sustentabilidade ambiental. Nesse contexto, a Organização Mundial do Meio Ambiente representa avanço na governança ambiental global.

A governança surge como elemento fundamental no século 21, como única forma de promover o “ciclo virtuoso da sustentabilidade” (GONÇALVES, 2014). Engrandece-se a governança, nas questões ambientais, porque implica na participação ampliada nos processos de diagnóstico, discussão e tomada de decisões, encontrando na mediação terreno fértil, porque garante legitimidade aos autores.

O direito, assim, passaria a ser concebido como uma grande plataforma onde todos os atores se encontram para a busca de um resultado finalístico de gestão ambiental com nova feição, onde a figura dos órgãos de tratados têm papel preponderante nos acordos ambientais multilaterais. Com efeito, passam eles a serem enxergados como uma nova forma de cooperação internacional, mais eficientes e flexíveis do que as organizações internacionais tradicionais.

Os órgãos de tratado, segundo Kiss e Shelton (*apud* BEYERLIN e MARAUHN, 2004) atuam com capacidade quase legislativa na tomada de decisões, além de manter a flexibilidade e capacidade de responsabilidade internacional ambiental dos tratados, tendo importância marcante na eficácia de acordos, que podem ser gerenciados pela mediação ambiental.

Nesse contexto, as COPS (Conferências ou reuniões das partes), têm apresentado relevante contribuição para o desenvolvimento da governança ambiental internacional à semelhança de um etos planetário, que, conduzida por mulheres, em relação da sua reconhecida habilidade de assegurar a paz intergeracional, por razões culturais e sociais, implicaria em verdadeiro “*empowerment*” na condução dos conflitos socioambientais internacionais.

Parafraseando Edith Brown Weiss (1992), precisamos de um etos que seja planetário na abrangência e incorpore todas as gerações. Isso requer que nós aumentemos a consciência pública e eduquemos as pessoas por meio da mediação, sobre o desenvolvimento sustentável.

A paz e a cooperação intergeracional, então caminhariam juntas na agenda ambiental internacional do desenvolvimento sustentável, constituindo forte resposta à resistência à adoção de novos instrumentos internacionais.

## 6. Conclusões

1. A utilização da mediação transformativa, enquanto um dos meios alternativos de resolução pacífica de conflitos, é ferramenta hábil na gestão dos conflitos socioambientais;

2. As mulheres têm papel essencial no desenvolvimento sustentável, oferecendo contribuição na conservação da biodiversidade ao dar ênfase à cultura local, à valorização do conhecimento popular sobre o uso e manejo de recursos, além do estímulo à participação no resgate e aumento da biodiversidade.

3. O enfoque de gênero mostra sua importância na medida em que compreende, como atitudes nucleares, a vivência e a incorporação de ações de homens e mulheres nas políticas e programas ambientais.

4. A construção de tais políticas deverá promover a igualdade de direitos e tomada de decisões, de modo a contribuir para uma maior abertura e sensibilidade dos diferentes atores sociais no desenho de uma arquitetura inclusiva, a exigir métodos de pesquisa com feição multidisciplinar, onde a mediação transformativa tem lugar importante como estratégia para pacificação dos conflitos socioambientais e alcance do desenvolvimento sustentável intergeracional, por meio da prática de diálogo de saberes;

5. O empoderamento da mulher se assemelha a um etos que seja planetário no recorte intergeracional, o que demanda consciência e educação das pessoas na perspectiva do desenvolvimento sustentável, pela prática da mediação transformativa.

## 7. Referências

ANRIQUEZ, Gustavo; BOJANIC, Alan. **Mulheres na agricultura:** brechas de desenvolvimento. Disponível em <[https://www.fao.org.br/vernoticias.asp?id\\_noticia=1000](https://www.fao.org.br/vernoticias.asp?id_noticia=1000)> Data de acesso: 26.11.14.

BEDÊ, Judith Aparecida de Souza; FERENC, Lissa Cristina Pimentel Nazareth; e RUIZ, Ivan Aparecido. **Estudos preliminares sobre mediação.** *Revista Jurídica: CESU-MAR*. v. 8, n. 1, p. 163-177, 2008. Disponível a partir do site <[82](http://www.cesu-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

- mar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/article/view/727/563>. Acessado em 15 de ago. de 2013.
- BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. **International Environmental Law**. Oxford: Hart Publishing, 2011.
- BRITO, Maria Cecília Wey de. Líderes e celebridades internacionais defendem mais ações globais contra mudanças do clima. **Globo News: Jornal das dez**. Disponível em: <<http://globo.tv/globo.com/globo-news/jornal-das-dez/v/lideres-e-celebridades-internacionais-defendem-mais-aco-es-globais-contra-mudancas-do-clima/3649864/>> Data de acesso: 26.11.14.
- BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. **La promesa de Mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros**. 1ª ed. Buenos Aires: Granica, 2010.
- CARDOSO, Simone Alves et al. A mediação como estratégia utilizada pela magistratura na gestão sustentável dos conflitos socioambientais. In: iii congresso de internacional de direito ambiental internacional da universidade católica de santos, 3., 2014, Santos. **Anais**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2014. v. 1, p. 7 - 284.
- ERNANDORENA, Paulo Renato. **Resoluções de Conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal**. *Estudios Sociales*. v. 20, n. 40. México, 2012. Disponível a partir do site <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-45572012000200001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572012000200001&lng=es&nrm=iso)>. Acessado em 10 de abr. de 2014.
- FERREIRA, Fernando Martins. **A mediação como exercício de cidadania na solução dos conflitos socioambientais: o caso dos produtores rurais situados às margens da microbacia hidrográfica do arroio lajeado da cruz**. Apresentada como dissertação de mestrado em Direito, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI. 202 p. Santo Ângelo, 2010. Disponível a partir do site <[http://www.urisan.tche.br/mestradodireito/pdf/2010/Fernando\\_Martins\\_Ferreira.pdf](http://www.urisan.tche.br/mestradodireito/pdf/2010/Fernando_Martins_Ferreira.pdf)>. Acesso em 18 de mar. de 2014.
- FILHO, Jaime E de Oliveira. **Gestão ambiental e sustentabilidade: um novo paradigma eco-econômico para as organizações modernas**. *Domus on line*: Ver. Teor. Pol., soc. v. 1, n. 1, p. 92-113, 2004. Disponível a partir do site <[http://www.fbb.br/media/Publica%C3%A7%C3%B5es/Domus%20N%C2%BA1%202004/domus\\_jaime.pdf](http://www.fbb.br/media/Publica%C3%A7%C3%B5es/Domus%20N%C2%BA1%202004/domus_jaime.pdf)>. Acesso em 04 abr. de 2014.
- HERNANDÉZ, Carmen Osório. Gênero e Meio Ambiente:: a construção do discurso para o desenvolvimento sustentável. **Ambiente y Desarrollo: genero, agroindustria y ecología**, Bogotá, v. , n. 26, p.1-127, jun. 2010. Título Original: Género y

medio ambiente: la construcción del discurso para el desarrollo sustentable. Disponível em: <<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/article/view/1092>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra *et al* (coords). **Direito à diferença::** aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis. São Paulo: Saraiva, 2013.

JUNIOR, Sidney Rosa da Silva. **A mediação e o interesse público ambiental.** Revista eletrônica de direito processual: periódico semestral da pós-graduação stricto sensu em direito processual da UERJ. Ano 3. Volume III. 284 p. Rio de Janeiro, 2009. Disponível a partir do site <<http://redp.com.br>>. Acesso em 26 de abr. de 2014.

KABEER, Naila. **Realidades trastocadas, las jerarquías de gênero en el pensamiento del desarrollo.** México: Paidós/unam, 1998.

MOREIRA, Roberta P. **Mediação de conflitos no âmbito da defensoria pública.** Monografia para obtenção do título de Especialista em Direito Público, Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC. 50 p. Fortaleza, 2013. Disponível a partir do site <<http://bdjur.tjce.jus.br/jspui/bitstream/123456789/617/1/Mono%20Esmec%20Fatima.pdf>>. Acessado em 02 de dez. de 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais::** uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Aurélia Carla Queiroga da et al. **A mediação como mecanismo de resolução de conflitos socioambientais.** Ciência e internalização: os desafios da pesquisa na UERN. VII Salão de Iniciação Científica da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte, 2010. Disponível em <[http://www.uern.br/sic/sic2010/arquivos/VI\\_SIC.pdf](http://www.uern.br/sic/sic2010/arquivos/VI_SIC.pdf)>. Acessado em 12 de abr. de 2014.

SOARES, Samira I. de Oliveira. **A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos no Brasil.** Apresentada como Tese de Mestrado em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo – USP. 172 p. São Paulo, 2008. Disponível a partir do site <<http://www.iee.usp.br/biblioteca/producao/2008/Teses/SamiraIasbeck.pdf>>. Acessado em 10 dez. de 2013.

SOUZA, Luciane Moessa. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos:** negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial, Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TORRES, Claudia Vechi. **A mediação como mecanismo de resolução de conflitos socioambientais.** Monografia do Curso de Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental, Universidade de Brasília. Brasília, 2010. Disponível a

partir do site < <http://bdm.bce.unb.br/handle/10483/149>>. Acessado em 08 de abr. de 2014.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador**. Florianópolis: Habitus, 2001.

WEISS, Edith Brown. **Environmental change and international law: new challenges and dimensions**. Tokyo: United Nations University Press, 1992. 55 p.

GARCIA, M. & Abramovay, M. **Gênero e Meio ambiente**. São Paulo: Cortez Editora. 1997.

Martínez, B. **Género, sustentabilidad y empoderamiento en proyectos ecoturísticos de mujeres indígenas**. Revista de Estudios de Género. La ventana, 17, 188-217. 2003.

Rico, N. (1998). *Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo* (Documento técnico No. 25, serie Mujer y Desarrollo). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

Velásquez, M. **Hacia la construcción de la sustentabilidad social: ambiente relaciones de género y unidades domésticas**. En E. Tuñón (Coord.), *Género y Medio Ambiente*. México: Plaza y Valdés. 2003.

# A POLÍTICA ECONÔMICO-AMBIENTAL DOS ESTADOS: UM ENSAIO SOBRE A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL INTERNACIONAL POR DANOS ECONÔMICOS

---

CARLA LIGUORI

Autora do livro “As multinacionais de capital privado e o combate à corrupção internacional”. Doutoranda em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Pós-Graduada em Direito Empresarial pela Escola Paulista de Direito. Docente da Universidade Anhembi Morumbi, na faculdade de Direito (nas áreas de Direito Internacional Público e Privado, de Direito Ambiental e de Propriedade Intelectual). Sócia e Diretora Jurídica do escritório de advocacia Liguori & Vital Sociedade de Advogados na Capital do Estado de São Paulo, Brasil.

DENISE VITAL E SILVA

Doutora e Mestre em Direito Político e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) - cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Doutorado e Mestrado), Especialista em Direito Contratual pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* (Especialização), Advogada graduada pela primeira Universidade. Ministrando aulas de Direito e Processo do Trabalho no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* (Especialização) da Universidade Presbiteriana Mackenzie, bem como aulas de Direito Contratual no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* (Especialização) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), entre outras, em disciplinas também propedêuticas (Teoria Geral do Estado), dedica-se a estudiosa, ainda, ao curso de Doutorado junto à Universidade de São Paulo - curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Doutorado) em Direito do Trabalho e da Seguridade Social. Sócia e Diretora Jurídica do escritório de advocacia Liguori & Vital Sociedade de Advogados na Capital do Estado de São Paulo, Brasil.

## Resumo

O desenvolvimento econômico passa necessariamente pelo uso dos recursos ambientais. Entretanto, este uso dos recursos ambientais ganha ênfase quando a degradação ou a poluição é alcançada como resultado inerente do referido desenvolvimento desmedido ou ilimitado. Por este caminho, o dano ambiental é visto como um dano econômico, apreciável e amplamente combatido. Por tal razão, as políticas econômicas estatais são tidas como agentes diretos dos mencionados danos ambientais, motivo pelo qual devem ser elas

observadas como relevantes instrumentos de eficiência e de equilíbrio para a sadia qualidade de vida da atual e das futuras gerações, ensejando, assim, a responsabilidade do Estado.

## Palavras-chave

Direito Internacional; Direito Ambiental; Responsabilidade Internacional dos Estados; Danos Ambientais; Direitos Humanos.

## Abstract

Economic development necessarily involves the use of the environmental resources. However, this usage of the environmental resources gains emphasis when the degradation or pollution is achieved as an inherently result of that rambling or unlimited development. By this way, the environmental damage is seen as an economical, sensible and widely combated damage. For this reason, the state economic policies are seen as direct agents of the aforementioned environmental damage, and because of this they should be observed as relevant instruments of efficiency and balance for a healthy quality of life of the present and the future generations, thereby entailing State responsibility.

## Key words

International Law; Environmental Law; International Responsibility of the States; Environmental Damage; Human Rights.

## 1. Introdução

Desde a sua concepção como norma das relações da sociedade internacional, o Direito Internacional tem na humanidade, considerada no sentido sociológico como a representação direta do agrupamento social e protetivo do homem, por si só, a razão e o fim de sua legitimidade.

O pensamento jusnaturalista enraizado nas teses de direitos fundamentais de Bobbio e Comparato revela a divindade do ser humano e, conseqüentemente, a construção institucional e política do Estado como ferramenta de poder à satisfação dos anseios do próprio indivíduo. E como tal, deveria o Estado, desde sempre, agir em prol do indivíduo, restando na finalidade do ente jurídico o desenvolvimento de sua comunidade de indivíduos.

A ideologia do universalismo e do bem de uso comum, tal qual a água e o ar, já demonstram que a base do direito dos sujeitos internacionais pressupunha a livre exploração dos bens ambientais ao amparo da própria humanidade, sem, entretanto, se preocupar com o esgotamento e a escassez destes mesmos recursos às gerações futuras até, ao menos, o enfrentamento dos primeiros problemas além das fronteiras territoriais.

Se por um lado as primeiras discussões oriundas de questões com a fauna e a flora marinha, já nos séculos XIX e XX, abriram ao mundo uma agenda de discussões de cooperação e preservação de territórios, por outro também revelaram a individualidade dos interesses de cada Estado na gestão econômica de seu espaço ou mesmo dos recursos a ele inerentes.

Como princípio geral do Direito Internacional, ao Estado soberano sempre fora permitido o uso e o gozo inatingível do seu elemento material, determinável como sujeito de direito internacional e representativo do governo autônomo e independente, valor este expresso nas visões internas e externas da soberania. E, por um aspecto evolucionista, quanto maior a força produtiva do sujeito primário, maior seu reconhecimento e poder diante de seus pares, ainda que promulgada a hegemonia ou a igualdade horizontal como dogma jurídico nas relações internacionais. Assim, numa primeira análise econômica de mercado, quanto mais produtor fosse o Estado, mais desenvolvida seria sua economia e, conseqüentemente, o seu reconhecimento.

Com foco nessa falsa relação entre o desenvolvimento econômico e o bem estar humano, diante dos grandes avanços tecnológicos e dos conhecimentos científicos, especialmente com os três momentos da Revolução Industrial, o homem deixou de interagir com a natureza para dominá-la, ao passo que o novo modelo de produção capitalista acelerou a economia mundial e instituiu uma alteração na própria ordem econômico-social vigente abrindo as fronteiras ao mercado comum. Isso porque se antes eram os Estados os maiores, senão os únicos detentores do poder, agora tais sujeitos cediam espaço a novas estruturas organizacionais de interferência das decisões políticas e, portanto, diretamente ligadas na mudança da ordem vigente; as empresas multinacionais, posteriormente mais complexas e com transferência de capital transfronteiriço independentemente de sede nos países da sociedade global, denominadas por isso de empresas transnacionais.

Vê-se, assim, que, com a chegada do vapor e das atividades econômicas em grande escala a economia local dos Estados foram lançadas a uma grande cadeia internacional de crescimento e de difusão, fomentando o mercado internacional e o crescimento de toda a sociedade ao esperado desenvolvimento econômico.

Não obstante a euforia do capital o mundo pôde assistir a uma dura realidade: o nascimento de práticas degradantes de meio ambiente com o aumento desenfreado do esperado progresso. Os danos ambientais com o uso dos recursos naturais como matéria-prima do referido desenvolvimento e degradação da flora e da fauna para os anseios industriais, além da despreocupação com a contaminação das águas ou a poluição do ar para o alcance dos resultados fez com que os Estados se voltassem para uma nova discussão mundial, afinal, de quem era a culpa pelas questões ambientais que ultrapassavam seus próprios territórios.

Percebeu-se, nesse momento, que havia um limite necessário para o desenvolvimento econômico dos Estados, parâmetro este estipulado sobre a mensuração econômica de um dano ambiental. Ou seja, havendo um dano economicamente suportado por um Estado em decorrência de atividade desenvolvida no território de outro, deve este último sofrer uma relativização na sua soberania e ser impelido a reparar o ocorrido. Assim foi decidido no caso *Trail Smelter*, iniciado em 1926, onde o Canadá foi obrigado a indenizar os Estados Unidos, por permitir que uma empresa, a *Consolidated Mining and Smelting Company of Canada Limited*, localizada em seu território, poluísse com dióxido de enxofre o ar do Estado de Washington, trazendo graves prejuízos a agricultores, além da flora e da fauna da região.

Pautados na Convenção de Ottawa de 1935, aceitaram o Canadá e Estados Unidos, a decisão do Tribunal Arbitral de Washington, dando azo assim à formulação de jurisprudência que serviria de marco de Direito Ambiental Internacional e, como fonte de Direito Internacional tal qual definido pelo artigo 38 da Corte Internacional de Justiça, de base às discussões das futuras Conferências sobre o tema.

[...] nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de forma a causar danos por fumaça ou ao território de outro ou as propriedades ou pessoas ali, quando o caso é de consequência grave e o prejuízo é estabelecida por provas claras e convincentes (tradução livre – MONIZ, 2012, p. 04).

Note-se, pois, que, já naquele momento o conceito de humanidade exteriorizava certos indícios de proteção do indivíduo além dos Estados, além de denotar certa influência de elementos externos que, futuramente, dariam ensejo à terceira dimensão de direitos fundamentais do homem fulcrados na coletividade, tal qual o meio ambiente. Ainda que se diga que inicialmente amparados num ideal de simples reparação econômica entre sujeitos da sociedade internacional, a determinação de um liame aceitável para a própria consecução de um dano ambiental entre Estados trouxe à tona um ponto estanque à atividade econômica, qual seja a proteção do próprio território dos envolvidos e, indiretamente, do meio ambiente disseminado por estes. Esse fato criaria futuras discussões em nível mundial e daria ensejo ao que hoje conhecemos por Direito Ambiental Internacional.

Mais do que sopesar a forma do desenvolvimento econômico viu-se, por meio desse novo olhar internacional, que o homem outrora indivíduo, passou a ser também amparado por direitos de grupos e, gradativamente, difusos, construindo a ideia de proteção do meio ambiente por ser, a bem da verdade, parte integrante deste.

Foi assim, com foco sancionador a fatos já ocorridos e, principalmente, com anseio de criar um regime jurídico próprio da responsabilidade dos Estados sem ofender a soberania interna destes que a sociedade internacional, por meio do Direito Internacional, se

debruçou sobre a matéria e, criando um sistema próprio, convalidou o direito de todos usufruírem de bens essenciais e comuns com vistas ao esperado desenvolvimento econômico e à evolução humana sem, contudo, deixar sem resposta um evento danoso a toda a humanidade.

## 2. Desenvolvimento

### 2.1. *O Direito Econômico Internacional: O Meio Ambiente como Fundamento da Política Econômica*

Ainda que a segunda metade do século XIX e o início do século XX se apresentem sob os fundamentos do processo crescente de capitalismo mundial, é possível se verificar que a singularidade de cada Estado da sociedade internacional trouxe um novo contexto à recém criada ordem econômica, com o viés de reconhecimento das particularidades e limitações dos sujeitos envolvidos, transformando a própria ordem instaurada. O sistema Bretton Woods de igualdade jurídica absoluta deu lugar ao desenvolvimento das desigualdades daqueles sujeitos primários, norteado pela realidade fática dos componentes da sociedade internacional na consecução de um real desenvolvimento e conseqüentemente, na aplicação de uma nova ordem mundial.

A noção do direito ao desenvolvimento econômico que, contemporaneamente, foi-se firmando, com base na desigualdade econômica, fez com que o quadro se alterasse para abrigar pretensões de progresso global por parte dos povos anteriormente colonizados e a formação de princípios reguladores de uma nova ordem internacional. [...]. De fato, ao tomarem consciência de que, em conjunto, poderiam influir na tomada de decisões, as nações subdesenvolvidas, ou em vias de desenvolvimento, agruparam-se para atuar, com certa coordenação, nos órgãos da ONU (MAGALHÃES, 2006, p. 59-78).

O discurso do bem à humanidade sempre levantado pelos países na consecução dos ideais econômicos mundiais encontrou, especialmente enquanto cartilha de crescimento e motivação, barreira natural na desigualdade local dos Estados, na pobreza regional e no subdesenvolvimento social dos países recém independentes, o que gerou efeitos nas políticas econômicas dos países em desenvolvimento por todo o mundo.

O Direito Econômico Internacional construído em torno dessas análises e anseios histórico-sociais dos Estados leva em conta muito mais do que a concepção de políticas econômicas nas tomadas de decisões, denota, a bem da verdade, a inter-relação das necessidades da economia de cada país na elaboração das normas voltadas à regulamentação social.

Da mesma forma que a produção não é possível de ser observada e modificada sob aspectos inteira e puramente econômicos - pois fatores culturais,

históricos e naturais, ou seja, características específicas das relações que envolvem a sociedade, hão de ser observados -, o direito econômico não deve ser visto como o direito da economia. A produção econômica não é isolada da produção da vida social. É parte essencial de sua formação. [...]. O direito, logo o direito econômico, manifesta determinado modo de ser social compondo e sendo composto por este todo complexo que é a realidade (DERANI, 2008, p. 43).

Estabelecendo, assim, um conjunto de valores e princípios mínimos que pautam a atuação dos órgãos políticos na adoção das ações econômicas focadas na produção e no desenvolvimento social, o Direito Internacional Econômico tem extrema importância na elaboração de regimes aptos ao crescimento da sociedade internacional, sem desconsiderar, nesse caminho, a relação direta do progresso com o meio ambiente.

Aliás, importante destacar, ainda nessa linha, que, por mais que a política econômica esteja cada vez mais ligada ao conceito de proteção ambiental como fonte de renovação e preservação de futuras políticas, é no direito ambiental - nas normas do regime ambiental - que a referida política de desenvolvimento encontra fundamentação, pois, “procura-se revitalizar a prática da política econômica, que tem seus pressupostos assentados nas necessidades dos indivíduos que integram uma sociedade. O direito trabalha com esta teoria, auxiliando a implementação de seus conceitos” (DERANI, 2008, p. 48).

Por sua vez, tem-se como Direito Ambiental o ramo específico do direito público que “[...] se presta, em última análise, a adequar as normas jurídicas às leis da natureza, à Ecologia, com permissividade de degradação, mas no nível suficiente para possibilitar o desenvolvimento sustentável. Estabelece, portanto, um ‘patamar mínimo’ de proteção” (MARQUES, 2010, p. 22). Ou então, “[...] um ramo do direito [...], surgido [...] quando as consequências deletérias das atividades humanas, [...] seu objetivo é [...] evitar impactos negativos sobre os recursos ambientais ou sobre o meio ambiente” (GRANZIERA, 2011, p. 05).

Percebe-se assim que o meio ambiente representa hoje o fundamento precípua de elaboração de políticas econômicas voltadas à satisfação da regulação social, com foco na qualidade de vida, definindo-se como meio ambiente “[...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA, 2013, p. 20).

A degradação ambiental partiu de um conceito de perda econômica para se transformar em fundamento de proteção econômica, uma vez que o próprio dano ambiental sugere uma mensuração para fins de existência e gradação.

O meio ambiente como gerenciamento de política econômica voltada ao desenvolvimento da atual e das futuras gerações resta evidente nos Princípios 11 e 16 da Rio 92, onde é possível perceber que custos poderão (e deverão) ser suportados pelos Estados na

busca do equilíbrio necessário, bem como a figura do Poluidor-Pagador, por meio do qual se vislumbra um princípio de cunho ambiental, porém também econômico, onde se estipula que aquele que produz deve tomar todas as medidas possíveis para impedir ou minimizar o dano.

## 2.2. *O Direito Ambiental Internacional: O Meio Ambiente como Objeto de Direito*

O reconhecimento do meio ambiente como ponto essencial de desenvolvimento e na perseguição do bem comum foi ganhando escopo na medida em que o mundo voltava suas atenções a preocupações transnacionais e intergerenciais. O aumento de catástrofes ambientais como a poluição das águas e do ar com o crescimento das atividades econômicas interestatais, atingindo territórios além das fronteiras, trouxe, conjuntamente, a retomada das discussões internacionais para os assuntos do desenvolvimento, mas dessa vez com foco na degradação ambiental.

A agenda internacional se viu impulsionada a enfrentar a problemática da continuidade do progresso dos Estados, durante décadas enraizado no ideal do modelo de produção a todo custo, agora refreado pelos graves problemas ocasionados à flora, à fauna, à biodiversidade e ao próprio homem.

A partir do abandono do ideal de soberania absoluta das atividades econômicas decorrentes dos recursos naturais e das riquezas deles resultantes empregada nas décadas de sessenta e setenta, com as Resoluções da ONU denominadas Resolução Relativa à Soberania Permanente sobre Recursos Naturais e a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, foi que se vislumbrou uma nova relação do direito com o meio ambiente. Com as ratificações dos Pactos Cívicos, Políticos e Econômicos do período pós-guerra, implementando os direitos humanos da Declaração Universal de 1948, percebeu-se que o meio ambiente abandonava sua antiga função de fonte geradora de riqueza para alcançar o posto de objeto de proteção normativa com aquilo que posteriormente seria chamado de Direito Ambiental Internacional.

MARIA LUIZA GRANZIERA aponta este momento da década de sessenta como aquele em que, somado às:

[...] denúncias contra a Guerra do Vietnã, dos movimentos estudantis na França, do movimento ‘hippie’, deu ensejo ao movimento ambientalista, de proteção à natureza, como uma das formas de modificar o sistema de vida então vigente, buscando-se maior identidade do ser humano com o meio ambiente (2011, p. 24).

Com o limiar de responsabilidade por dano causado já presente das decisões internacionais, o desenrolar da economia e das trocas comerciais influenciou a discussão de proteção dos rios e mares, essencialmente quanto aos navios petroleiros, cada vez maiores

e, por isso, possíveis causadores de catástrofes ambientais sem fronteiras. E foi assim, num despertar às próprias necessidades, que os Estados se viram voltados à criação de instrumentos de proteção ao meio ambiente que ainda permitissem o fomento de suas próprias economias.

Tomados então pela cautela de ação junto aos recursos ambientais com a edição do relatório científico *Os Limites do Crescimento*, o qual levantava a extinção da vida planetária caso o consumo e a degradação ambientais não fossem repensados, iniciaram os Estados a elaboração de uma série de instrumentos capazes de comprometer a sociedade internacional à cooperação mundial no combate e na prevenção de danos ambientais de qualquer monta.

A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano de 1972, que resultou na conhecida Declaração de Estocolmo, além de demonstrar a união dos Estados na construção de um novo regime capaz de satisfazer a necessidade de comprometimento e a abertura ao diálogo internacional sobre o meio ambiente, trouxe à tona os primeiros indícios de mudança do paradigma da atividade econômica predatória até então empregado. Ainda que se encontre em seus 26 princípios resquícios do desenvolvimento econômico vigente à época, encontrando resistência especial por parte dos países que buscavam a igualdade no cenário internacional tal qual o Brasil, e deixando dessa maneira de lado uma construção normativa focada na alteração dos modelos de produção praticados, não se pode ignorar o grande passo alcançado com o documento, na medida em que o mundo estipulou direitos e obrigações aos Estados em matérias ambientais, atingindo assim as políticas econômicas internas ainda que indiretamente.

No que tange especificamente ao dano ambiental decorrente do direito internacionalmente reconhecido dos Estados soberanos explorarem seus recursos naturais e as atividades deles resultantes, expressamente limitado no princípio 21 da Declaração a não causar dano ou deixar que se cause em território de outro Estado, ÉDIS MILARÉ explica que não basta que se “[...] evite danos ambientais para os seus vizinhos; é mister que a sua política ambiental seja cientificamente correta e técnica e economicamente adequada” (2011, p. 1512).

Além disso, as políticas econômicas que sopesaram as decisões na Conferência demonstraram, pela primeira vez, o caráter internacional ambiental de proteção dos recursos, da implementação da cooperação como ferramenta de solução de questões ambientais, de responsabilidade intergerencial e transversal dos possíveis danos e, tudo, com foco a possibilitar a manutenção da evolução humana e ainda a defender o homem de seus próprios instrumentos de “desenvolvimento”.

Isso faz com que as normas do direito econômico e ambiental tenham na política econômica uma fonte fundamental. A política econômica

trabalha necessariamente com a coordenação da atividade de mercado, com a concorrência, com a prestação de serviços do Estado. Ela abraça também questões de caráter ambiental, tais como: reaproveitamento de lixo, exigências de equipamento industrial para uma produção limpa, aproveitamento de recursos naturais, o quanto de reserva natural é desejável e qual seu regime social. São indissociáveis os fundamentos econômicos de uma 'política ambiental' consequente e exequível. E uma política econômica consequente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais. [...] (DERANI, 2008, p. 48).

Em 1992 ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conhecida como a Cúpula da Terra, que, com base no relatório presidido pela Primeira-Ministra da Noruega Harlem Brundtland, Nosso Futuro Comum, com seus 27 princípios colocou em xeque o posicionamento dos Estados nos compromissos com o meio ambiente assumidos em 1972 e, então, levantando a questão do desenvolvimento sustentável no processo socioeconômico presente e futuro conseguiu o que Estocolmo não alcançou: a criação de critérios mínimos e razoáveis pautados na resiliência da natureza a serem aplicados no modelo de produção, fazendo com que as externalidades sociais sofridas com os danos ambientais fossem internalizadas na atividade econômica com vista à proteção das gerações futuras, além de abrir a agenda mundial à cooperação multinível.

A partir daí muitos foram os atores que encabeçaram a proteção ambiental no âmbito mundial, tais como as organizações não governamentais e as empresas transnacionais. Agindo como atores da governança global, legitimados na obrigação do futuro melhor e na sadia qualidade de vida ao homem, estes organismos são capazes de cuidar das questões ambientais com maior efetividade e ainda de se colocarem como verdadeiros difusores de práticas de boas condutas.

A Agenda 21, outro instrumento de suma importância na construção do regime de proteção internacional do meio ambiente, é uma base sólida de ações consensuais a serem praticadas internamente pelos governos dos Estados e também pelas organizações não governamentais e as organizações internacionais ligadas ao tema. Como conjunto de condutas a serem seguidas e implementadas, a agenda pode ser vista como uma obrigação assumida pelos participantes da Rio 92 e serve também como fonte de direito internacional, nos moldes do disposto no artigo 38 da Corte Internacional de Justiça, podendo assim ser utilizada como ponto de partida para a criação de outros documentos na regulamentação da proteção do meio ambiente.

A harmonização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e as preocupações quanto à necessidade da continuidade da vida no Planeta de forma sustentável estiveram em debate na comunidade internacional desde a Conferência de Estocolmo. No entanto, era necessário

que isso fosse concretizado em um compromisso político de alto nível. Assim nasceu a Agenda 21 [...] (MILARÉ, 2011, p. 1531).

Uma série de outros instrumentos poderiam ser citados para demonstrar a postura de incremento de políticas ambientais dos sujeitos de Direito Internacional Público, tais como a Convenção da Biodiversidade, a Convenção-Quadro sobre Problemas Climáticos e o Protocolo de Quioto, além da Rio +20.

### 2.3. *A Responsabilidade dos Estados por Danos Ambientais: Do Direito à Obrigação*

A responsabilidade internacional dos Estados é produto da cooperação internacional na consecução de fins comuns e na construção dos próprios pilares da sociedade internacional.

Segundo ALESSANDRA REIS, o tema “relaciona-se às consequências que o direito internacional atribuiu ao descumprimento, por um Estado, de normas de direito internacional a que, em geral, ele próprio se submeteu” (2010, p. 33).

Enquanto instrumento de regulação social, pode ser classificada como subjetiva quando analisada sob o aspecto de culpa e, como tal, ocorre quando preenchida uma proibição normativa, que, por sua vez, incide num ilícito e conseqüentemente gera o dever de reparar. Por outro lado, quando observada sob o aspecto apenas de resultado, não se levando em consideração eventual proibição ou não do ato, a responsabilidade é classificada como objetiva, e a verificação do dano descrito na norma já gera, por si só, o dever de reparar (SOARES, 2001, p. 716).

Ao discutir a diferença da responsabilidade dos Estados do dever de reparar, FERNANDO ALMEIDA estabelece uma análise interessante entre a responsabilidade internacional objetiva e a responsabilidade da Administração Pública por atos lícitos, para então concluir que a verificação da possível ilicitude do ato a configurar a reparação obrigatória não estaria necessariamente empregada na conduta e sim no resultado causado (2008, p. 15-20). Para o autor o importante seria a verificação do dano em si, pois a ele já estaria implícita a característica ilícita do resultado, independentemente da licitude do ato.

Vê-se, assim, que a responsabilidade internacional dos Estados pode decorrer de um ilícito internacional, não necessariamente proveniente de tratados ratificados, como também da violação de uma obrigação aceita por um instrumento, um costume internacional, uma sentença emanada das cortes internacionais ou mesmo de um princípio geral de um direito. E é especialmente nesse ponto que a responsabilização aos danos ambientais ganha relevo.

No Direito Internacional, cada Estado é responsável por um ato ilegal, se cometeu este ato, ou se falhou em tomar as medidas para prevenir um

ato ilegal, ou se omitiu-se de tomar as medidas necessárias para detectar e punir os autores de um ato ilegal. Cada uma dessas omissões envolve uma responsabilidade do Estado no Direito Internacional, tal como o cometimento do ato em si (BARRAL, 2006, p. 305).

No que se refere a matéria ambiental, vale lembrar que existem instrumentos internacionais específicos que implementam a responsabilização dos Estados por danos ambientais, merecendo destaque o Princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972, o Princípio 2 da Declaração do Rio de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e o Projeto da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre Responsabilidade Internacional dos Estados por Danos Causados por Atos não proibidos pelo Direito Internacional. Entretanto, ainda que uma hipótese se encontre aleatória a tais documentos ou que se alegue o não cumprimento pela não ratificação do instrumento, por exemplo, é no princípio geral de direito decorrente da integração dos Estados que se encontra o enquadramento de proteção de todos ao meio ambiente.

Casos como o da fábrica de Chorzów, julgado em 1928 pela Corte Permanente de Justiça Internacional, que deu à Alemanha o direito de restituição e obrigou a Polônia ao ressarcimento dos danos acarretados, e do estreito de Corfu, levado à Corte Internacional de Justiça, em 1949, pelo Reino Unido contra as minas encontradas nas águas da Albânia podem ser citados como exemplos da aplicação da lógica apresentada.

A construção da consciência internacional sobre o meio ambiente, por meio da qual é possível se perceber o amadurecimento do homem na evolução dos próprios direitos e necessidades, partindo-se da ideia minimalista de bem estar para o estabelecimento de uma normatização comum fomentada na cooperação de todos – o que pode ser visto com o Direito Internacional do Meio Ambiente em 1972 e a adoção de mecanismos econômicos de proteção internacional, até resultar no atual Direito Ambiental Internacional - colocou o meio ambiente como objeto específico de responsabilidade da sociedade internacional (SOARES, 2003, p. 22-28).

A bem da verdade, antes de se tornar objeto do Direito Ambiental, o meio ambiente já se encontrava no Direito Internacional como uma obrigação moral dos Estados. Fato é que o fundamento do dever de reparar encontra respaldo muito antes de Estocolmo, quando do estabelecimento de um direito de todos, universalizado pela Declaração de Direitos do Homem de 1948 e, efetivado com os pactos da década de sessenta. E se observado sob esse prisma, a obrigação poderia ser impelida e cobrada de todos os sujeitos das relações internacionais independentemente do regime próprio de proteção ambiental.

Os critérios preventivos e de reparação de danos ambientais são moldados em mecanismos econômicos, uma vez que o próprio dano pressupõe uma violação patrimonial. Segundo ASDRUBAL ARANGUREN, por exemplo, o descumprimento de regras ou

preceitos normativos relacionados a direitos humanos, como é o caso do meio ambiente, gera imediatamente danos jurídicos e, cumulativa ou indiretamente, danos morais e materiais. Este último “se refere à perda ou diminuição patrimonial da vítima ou de seus familiares, ou de terceiros que tenham sido afetados com a ação ou omissão do Estado, que de alguma maneira detinham alguma relação com aquela” (1996, pp. 139-140). Quando visto pois por tal ótica, a responsabilidade internacional ambiental dos Estados assume o caráter objetivo com a simples assunção da proteção dos riscos econômicos a ele inerentes das atividades autorizadas pelo Estado.

Observados os quatro requisitos básicos, quais sejam a existência de uma conduta passível de responsabilização, a realização efetiva de um dano, o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado, e, por fim, a verificação da ação ou a omissão proveniente de um sujeito de direito internacional dotado de personalidade jurídica plena de Direito Internacional Público, nasce então o dever de reparar.

Resta apenas evidenciar a existência de uma discussão gradativa tão somente dos níveis da aceitação desta obrigação no cenário internacional. Isto, porque, se por um lado vigorou soberano o princípio do uso irrestrito do território e dos recursos ambientais que o integram até o século XX, por outro foi com decisões de casos internacionais envolvendo questões sócio, econômicas e ambientais que a efetiva reparação ganhou guarida, fazendo as vezes sobre a dita soberania não mais absoluta.

No que tange à responsabilidade ambiental foram as decisões arbitrais e a jurisprudência das cortes internacionais sobre casos como o *Trail Smelter*, *Seveso*, *Cosmos* e *Amoco Cádiz*, por exemplo, que impulsionaram a construção do dever de reparar para além da responsabilidade internacional subjetiva dos Estados, impulsionando a reordenação das políticas de crescimento econômico. O desenvolvimento aplicado a partir da Conferência de 1992 não mais permite o mero discurso da degradação, exigindo dos Estados a elaboração de ações e políticas reais de sustentabilidade.

Do campo da economia temos propostas mais ou menos extremas com base na necessidade de estabelecer limites para o crescimento. Alguns pontos de vista extremos, até mesmo falar da necessidade de diminuir, voltando a formas de vida que em outras ocasiões foram considerados como primitivas. Talvez realmente se trate de encontrar um novo ponto de equilíbrio baseado em uma economia verde que respeite tanto as necessidades de crescimento das pessoas como as demandas de manutenção do ecossistema global (RUIZ, 2012, p. 40).

É o homem repensando a equidade do impacto do modelo econômico na perspectiva intergeracional, pois, cuidando do meio e posicionando-se como elemento integrado a ele, obriga-se a cuidar de si mesmo (WEISS, pp. 385-412).

### 3. Conclusões

Os direitos humanos são o resultado da luta das classes diante de ameaças encontradas pelo caminho, todas elas decorrentes da alternância do poder em certos momentos da história. Como ente político criado pelo homem para a regulação do poder e, conseqüentemente, da sociedade, o Estado foi se transformando na medida em que se deparava com as lutas humanas de resistência, passando do absolutismo ao hoje conhecido modelo “social-desenvolvimentista”.

A força econômica com o avanço da tecnologia remodelou a própria estrutura social, uma vez que, após retirar do homem o posto de proteção isolada no cenário mundial, as revoluções tecnológicas conseguiram também transformar a sociedade de massa industrial caracterizada no século XX.

O Direito se apresenta justamente como barreira de proteção a tais mudanças político-econômicas, enquanto instrumento de compensação do desequilíbrio aplicado com as forças da vontade econômica, que, por um lado se estruturam sob a regra da mais valia, e dos interesses políticos de representação pensada. E foi justamente nessa linha que o meio ambiente foi ganhando escopo, exigindo do Estado a imposição de limitações para a regulação do próprio poder.

Enquanto integrante da sociedade antiga era o homem o único objeto de proteção jurídica, como início e fim de toda normatização. O Estado de Direito encontrou óbice ao passo que a Revolução Francesa, embasada na ideologia contratualista da composição social, abriu espaço à Revolução Industrial, demonstrando, assim, que a tecnologia a partir dali não guardava mais nenhuma relação nem com o homem em si, nem mesmo com a natureza. A liberdade fundada no jusnaturalismo da Carta Francesa como primeira dimensão de direitos humanos conquistada com a queda do modelo absoluto de Estado, dava lugar à igualdade na segunda dimensão destes direitos, numa tentativa estatal de permear o poder e novamente equilibrar o domínio das máquinas sobre a individualidade do homem, evitando a ameaça.

Nessa concepção de operários do mundo capitalista, onde a lei era vista como a única ferramenta capaz de equilibrar a relação do mercado com as decisões políticas, nova questão foi enfrentada no final do século XX e o Estado passou por outra transformação. A fim de proteger grupos vulneráveis da Revolução Tecnológica, oportunidade em que o homem passou a dominar a natureza e não mais a interagir com ela, surgiram os direitos de terceira dimensão e, com ela, a ideia central de humanidade.

Foi neste momento que o meio ambiente ganhou a atenção da sociedade internacional, uma vez que, assim como ao homem, a expansão econômica com políticas de crescimento desenfreado e sem sustentabilidade também vitimou a natureza, com eventos de devastação das matas, poluição das águas e do ar e o aumento dos resíduos.

A elaboração da Declaração dos Direitos do Homem de 1948 revelou a interdependência e a cooperação dos povos, com a aplicação de direitos inerentes e reconhecidos a todos, independentemente do território onde se encontrem. Mas apesar de ganhar o *status* de princípio geral de direito internacional, a proteção do meio ambiente ainda não se manifestava por um regime próprio, capaz de rechaçar as atividades econômicas em prol do bem comum. Isso só aconteceu com o surgimento do Direito Ambiental Internacional e a aplicação do meio ambiente como objeto de Direito.

A responsabilidade internacional dos Estados se estabeleceu como instrumento de regulação de cooperação e integração dos sujeitos de Direito Internacional Público na manutenção da sociedade global. Com o avanço das próprias necessidades da humanidade e da relação do homem com o meio ambiente, essa responsabilidade alcançou também os danos econômicos ambientais, com a consequente criação de mecanismos internacionais aptos à regulamentação ambiental.

O consenso da sociedade global e a mudança nas políticas econômicas já diretamente afetadas com a degradação do meio ambiente alteraram o modelo de decisão empregado e influenciaram na reordenação da estrutura social. O conceito de humanidade se refez e, com ele, a necessidade de desenvolvimento de novos modelos de evolução do capital associados à preservação dos recursos naturais às futuras gerações, com a implementação de políticas ambientais pautadas em instrumentos econômicos capazes de orientar a atuação dos agentes fez-se realidade.

O desenvolvimento sustentável aclamado a partir de 1992 só reafirmou que, enquanto o ser humano não se perceber como elemento do meio, agindo de forma a elaborar ações reais de sustentabilidade no avanço econômico, estará apenas fomentando a própria extinção. Mais do que uma economia verde, é essencial que tal espécie se reflita na incapacidade de resiliência natural, pois enquanto ávido à troca de poder, impensável a prática de condutas eficientes à perpetuação da raça. E não há ainda modelo outro para a imposição de sanções de práticas insustentáveis, que não a responsabilidade de todos pelos danos intergeracionais atuais.

#### 4. Referências

- ARANGUREN, Asdrubal Aguiar. *La responsabilidad internacional del estado por violación de derechos humanos: apreciaciones sobre el Pacto de San Jose*. Revista Vasca de Administración Pública. España: 1996.
- BARRAL, Welber. *Direito internacional: normas e práticas*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.
- BROWNLIE, Ian. *Principles of public international law*. 6ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

- CASSESE, Antonio. *International law*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- CELLI JUNIOR, Umberto; MEIRELLES, Elizabeth de Almeida; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. *Direito internacional, humanismo e globalidade: Guido Fernando Silva Soares/Paulo Borba Casella*. São Paulo: Atlas, 2008.
- DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de direito internacional público*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2011.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Polity Press, 1995.
- IANNI, Octavio. *Nação: provincial da sociedade global? In: MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- KENEDDY, David. *The dark sides of virtue: reassessing international humanitarianism*. Princeton University Press, 2005.
- MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito econômico internacional*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de direito internacional – constituição federal*. 6ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MARQUES, José Roberto. *Lições preliminares de direito ambiental*. São Paulo: Editora Verbatim, 2010.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7ª ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- MONIZ, Maria da Graça de Almeida D'Eça do Canto. *Direito internacional do ambiente: o caso da fundição de trail*. Diversitates 2012 vol 4, n.2: 1-33. Disponível em: <[http://diversitatesjournal.files.wordpress.com/2012/11/diversitates\\_4\\_-n-2\\_-artigo-11.pdf](http://diversitatesjournal.files.wordpress.com/2012/11/diversitates_4_-n-2_-artigo-11.pdf)>. Acesso em: Set.2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.un.org/>>. Acesso em: Set. 2014.
- PIERNAS, Carlos Jiménez. *El método del derecho internacional público: una aproximación sistémica y transdisciplinar*. Madrid: Instituto de estudios internacionales y europeos, 1995.

- REIS, Alessandra de Medeiros Nogueira. *Responsabilidade internacional do Estado por dano ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- RUIZ, José Juste. *El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada*. In: *Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro*. Aranzadi, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2009.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri: Manole, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.
- WEISS, Edith. *Intergeneration equity: a legal framework for global environmental change*. In: *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Edited by Edith Brown Weiss. Tokyo: United Nations University Press, 1992.

# A RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNO E DIREITO INTERNACIONAL: OS IMPACTOS NO COTIDIANO JURÍDICO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DA AMPLIAÇÃO DO BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE

---

LUCIANE KLEIN VIEIRA

Doutoranda em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires, Professora de Direito Internacional (PUCC/FACAMP). Docente de Direito da Integração (UBA). Email: [lucianekleinvieira@yahoo.com.br](mailto:lucianekleinvieira@yahoo.com.br)

LUÍS RENATO VEDOVATO

Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP, Professor do Programa de Mestrado em Direito da UNINOVE Email: [lrvedovato@gmail.com](mailto:lrvedovato@gmail.com)

## Resumo

A relação entre direito interno e direito internacional, efetivada por decisões judiciais, é um tema recorrente tanto do direito internacional dos direitos humanos quanto do direito constitucional. O presente artigo tem como finalidade retratar as interações entre o direito interno e o direito internacional, com ênfase no caso brasileiro, levando em consideração as normas internas e a prática judicial. Para tanto, será utilizado o método dogmático, que envolve a análise das normas relativas ao tema no cenário internacional e interno, com perspectiva empírica, tendo em vista a análise de casos em que a questão foi levantada. Neste tocante, será dada especial ênfase à temática do bloco de constitucionalidade e à sua ampliação derivada da inclusão dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

## Palavras-chave

Cortes Internacionais; Interação entre Direito Interno e Direito Internacional; Tratados de Direitos Humanos; Bloco de Constitucionalidade.

## Abstract

The relationship between domestic law and international law, carried out by court decisions, is a recurring theme of both international human rights law and constitutional law. This article aims to portray the interactions between domestic law and international

law, with emphasis on Brazil, taking into account the internal rules and judicial practice. Therefore, we will use the dogmatic method, which involves analyzing the rules on the subject in the international and domestic front, with empirical perspective, with a view to analysis of cases in which the issue was raised, in particular the possible existence constitutionality block and its growth because human rights treaties ratified by Brazil.

## Key words

international courts; Interaction between national law and international law; Human rights treaties; Constitutionality block.

## 1. Introdução

Um tratamento estritamente teórico da relação entre o direito internacional e o direito interno tem aumentado a sua importância prática, especialmente pelo fato de que essa relação é cada vez mais identificável na teoria, tendo em vista as inúmeras diferenças entre os vários ordenamentos jurídicos. Em outras palavras, dificilmente um Estado segue à risca uma das teorias que tentam explicar essa relação e acaba por criar uma forma específica para construir o diálogo entre direito interno e internacional. Embora o direito internacional esteja se desenvolvendo num ritmo sem precedentes nas últimas décadas, e o direito constitucional tenha perdido seu espaço, como afirmado por Marcelo Neves (2009, p. 38), é fato que as especificidades de cada país tornam mais árduo o trabalho de se criar uma teoria sobre o tema.

O objetivo deste artigo é mais modesto. O que se pretende é lidar com o problema do ponto de vista do direito interno brasileiro, o que exige que sejam analisadas as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Isso não significa dizer que as conclusões dessa Corte são aceitas sem questionamento, o que abre espaço para a crítica pela ótica teórica, principalmente sob a égide do direito comparado.

De fato, o debate ainda faz sentido, pois é possível constatar que há uma tensão inerente à ideia de supremacia constitucional, como é entendido por muitos constitucionalistas, e as pretensões de autoridade, feita pelo direito internacional. Essa tensão foi, por muito tempo, encoberta pelo fato de que o direito internacional, até recentemente, abrangia apenas um campo relativamente restrito, circunscrito às relações internacionais, tendo sido solidamente fundamentado no consentimento do Estado e, geralmente, as questões relativas à sua interpretação e aplicação eram reservadas aos tribunais internos dos Estados. Porém, hoje, o direito internacional já não se encaixa somente nessa descrição, na medida em que foi adquirindo contornos cada vez mais próximos à relação do Estado com o seu nacional ou com o estrangeiro residente em seu território.

Nesta seara, o direito internacional ampliou seu escopo, afrouxou sua ligação com o consentimento do Estado e reforçou os mecanismos de adjudicação e de aplicação obrigatória. Não é surpreendente que uma das questões mais prementes de direito constitucional contemporâneo seja a forma de pensar a relação entre a constituição nacional e o direito internacional. Esse é o ponto que analisaremos no presente artigo, fazendo especial referência aos tratados de direitos humanos e à sua inserção no bloco de constitucionalidade.

## 2. As Teorias sobre a Relação entre Direito Interno e Internacional

Nas primeiras décadas do século 20, os debates entre os juristas que pensavam sobre a relação entre o direito nacional e internacional se focavam em saber se o mundo exibia estrutura monista ou dualista. Sob uma concepção monista do mundo, o direito internacional e o direito nacional constituem uma ordem jurídica verticalmente integrada, em que o direito internacional é colocado num patamar superior. Vale dizer aqui, como será analisado mais adiante, que há variações entendidas como correntes monistas, todavia, as bases teóricas do monismo ficam comprometidas naquelas situações em que o direito interno é colocado em posição hierárquica superior ao direito internacional, pois, em ocorrendo o conflito, ressurgem dois ordenamentos jurídicos, o interno e o internacional, que contêm o tratado que, apesar da decisão interna vinculada à hierarquia, ainda vincula o Estado.

Por outro lado, os dualistas defendem a possibilidade conceitual, a realidade histórica e a condução normativa de uma concepção não-monista do mundo jurídico (Kumm, 2009). Sob uma concepção dualista, há diferentes sistemas jurídicos no mundo em níveis nacional e internacional, que interagem uns com os outros com base nas normas internas de cada sistema jurídico.

No entanto, no período inicial do século XX, o debate era simplificado por conta de haver, como dito anteriormente, um direito internacional quase totalmente situado em um campo específico, que não se chocava com o direito nacional. Assim, o avanço do direito internacional fez com que choques normativos se tornassem cada vez mais comuns, fazendo surgir a necessidade de se debater tal relacionamento, pois, dificilmente, há área do direito que não seja regulada por normas internacionais.

Nesse cenário, a interação entre as normas internacionais e as normas internas dos Estados é constantemente discutida na doutrina e na jurisprudência. Assim, é necessário lembrar-se dos conflitos entre tratados e normas internas, como é o caso da prisão do depositário infiel, que é permitida pelo texto do art. 5º, LXVII, da Constituição Federal, e proibida pelo art. 7º, 7, do Pacto de San José da Costa Rica, tratado internacional do qual o Brasil faz parte (Soares, 2004, p. 110), o que foi superado apenas após o julgamento do

RE 466.343-SP, em que se definiu, como será visto, a hierarquia supralegal dos tratados de direitos humanos<sup>1</sup>.

Por sua vez, o dualismo separa dois ordenamentos jurídicos e defende não haver tal interação, sendo necessária a internalização da norma, via de regra, do tratado, para que possa ser aplicada internamente, enquanto que, para o monismo, há um ordenamento jurídico único, do qual fazem parte as normas internas e as normas internacionais. Nesse caso, como o tratado é a novidade, há que se identificar a hierarquia do tratado internacional.

Concretamente, com a publicação, em 1920, da obra de Karl Heinrich Triepel (1920), construída no curso da Academia da Haia, em 1899, sobre as relações entre o direito internacional e o direito interno (Triepel, 1920), iniciou-se uma discussão doutrinária sobre a temática.

Em sua obra, Triepel defende o dualismo e para isso parte de duas premissas básicas: em primeiro lugar, diz que os dois ordenamentos nascem de fontes distintas; em segundo lugar, para ele, o direito internacional regula relações diversas daquelas disciplinadas pelo direito interno (Morelli, 1955, p. 46), o que atualmente já não se sustenta.

Os partidários do dualismo (Barile, 1957, p. 18), dessa forma, pregam que não pode haver nenhum tipo de conflito entre normas internas e normas internacionais, pois elas estão em ordenamentos distintos e incomunicáveis. Assim, tais normas não teriam o mesmo objeto e não se prestariam a regular as mesmas relações sociais.

Em nenhum momento, no entanto, os dualistas pregavam a incoerência na atitude dos Estados, pois o não cumprimento de um tratado internacional continuava levando à responsabilização do Estado no cenário internacional (Balladore-Pallieri, 1962, p. 32). Valendo lembrar que tal teoria dava munição para o argumento que sustentava a incoerência (Shaw, 1995, p. 35).

Segundo a teoria dualista, para que as normas veiculadas em um tratado internacional possam ser aplicadas internamente, é necessário que se faça a sua veiculação por meio de instrumento interno, como, por exemplo, lei ordinária, decreto, resolução, etc. As normas do tratado, para o dualismo puro, portanto, devem enfrentar novo processo legislativo, já que necessitam de um ato normativo de transposição, internalização ou incorporação.

Como não há possibilidade de conflito entre norma interna e norma internacional, para a teoria dualista, não há que se falar em hierarquia do tratado na ordem interna, a hierarquia será a do instrumento normativo pelo qual for veiculado.

---

1 Para um aprofundamento no tema, vale a leitura do voto do Min. Celso Mello proferido no HC 87.585-8, de 12 de março de 2008.

Por sua vez, os monistas<sup>2</sup>, encabeçados por Kelsen, defendem que a unidade do sistema deve ser resguardada<sup>34</sup>. Neste sentido, conforme Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler e Alain Pellet (1999, p. 85), “a teoria monista sustenta que o direito internacional se aplica directamente na ordem jurídica dos Estados, porque suas relações são relações de interpenetração, tornadas possíveis por pertencerem a um sistema único baseado na identidade dos sujeitos (os indivíduos) e das fontes do direito (um fundamento ‘objectivo’ e não processos que põem em execução a vontade dos Estados)”.

No entanto, é importante ressaltar que não é totalmente correta tal afirmação, pois, podem existir casos em que a aplicabilidade direta, como acima destacado, seja impossível, como bem argumenta o professor Thomas Buergenthal. O que deve ser levado em conta é a qualidade de auto-aplicabilidade do tratado internacional, não importando, para tanto, o fato do país ser ou não monista (Buergenthal, 1992).

Se um tratado é ou não auto executável (*self-executing*), é uma questão de direito internacional. O direito interno determinará se o tratado cria direitos que podem ser invocados nos tribunais internos diretamente, o que se destina exclusivamente aos países monistas.

Há ainda os que defendem que, nos países monistas, há a necessidade de se analisar a hierarquia do tratado internacional. Porém, mais uma vez, destaca-se que o monismo só existe no caso de supremacia do direito internacional, nos demais casos, as duas ordens jurídicas surgirão toda vez que o direito internacional estiver em patamar hierárquico inferior. Não obstante, para os que defendem que mesmo assim há monismo, há três correntes a serem analisadas:

- Supremacia do direito internacional;
- Supremacia do direito interno; e
- Supremacia constitucional.

Para os que entendem haver monismo, o que pode ser chamado de monismo ampliado, em todas as hipóteses acima, o ordenamento interno do país monista permitiria o conflito entre norma interna e norma internacional, portanto, seria ele apto para

2 BARILE, Giuseppe. *Diritto Internazionale e Diritto Interno*. Milano: Giuffrè; 1957, pg. 86: “La tesi monista dei rapporti fra diritto internazionale spontaneo e diritti interni non scritti, che si è venuta esponendo nelle sue linee teoriche, verrà ora vagliata al lume dell’esperienza giuridica costituita dalla giurisprudenza dei paesi anglo-sassoni.”

3 Sobre monismo e dualismo, confira-se REUTER, Paul. *Droit International Public*. Paris: Presses Universitaires de France; 1973 e ROUSSEAU, Charles. *Droit International Public - 5 vol*. Paris: Sirey; 1970.

4 Para uma visão monista do direito, cf. KELSEN, Hans. Les Rapports de Système entre le Droit Interne et le Droit International. *Recueil Des Cours*. 1926; 14:227, pg. 227.

solucionar tal pendência. Destaca-se que não se vê amparo possível nesse ponto de vista, especialmente quando, como acima dito, houver conflito solucionado pela aplicação da norma interna.

Há, ainda, autores que dizem superadas as discussões entre monistas e dualistas, tendo aparecido teorias conciliadoras, entre as quais se destacam as chamadas doutrinas coordenadoras. No entanto, tais doutrinas podem ser vistas como ramos dentro da teoria monista, como um possível monismo ampliado, apesar de não pregarem a supremacia constante do direito internacional em relação ao direito interno.

Ainda, segundo André de Carvalho Ramos (2013), a força expansiva do direito internacional dos direitos humanos em conjunto com seu “inesgotável fôlego normativo” levam-no ao centro do debate sobre a pluralidade das ordens jurídicas, sendo farta fonte para a doutrina sobre a questão. Deixando claro que isso não foi suficiente para permitir a construção de um conjunto normativo para solucionar os conflitos resultantes das interações entre tais ordens.

### 3. A Solução Brasileira

A pergunta central, então, a ser respondida é: como o ordenamento jurídico brasileiro “encara” as normas internacionais, especialmente as normas de direitos humanos?<sup>5</sup> Logo, o ponto fulcral é definir qual a hierarquia delas no ordenamento jurídico interno, depois de incorporadas.

Como anteriormente exposto, o debate entre monistas e dualistas é de suma importância (Brownlie, 1990, p. 210) para se compreender exatamente o procedimento para sua revogação, podendo-se, em última análise, até mesmo, dizer-se que, nos países monistas, a desvinculação do país de um tratado internacional é pressuposto para que a norma dele proveniente seja revogada.

Invariavelmente, entra em discussão a possibilidade de violação da soberania do Estado quando se levanta a hipótese de prevalência do tratado sobre a Constituição (Carvalho Ramos, 2013). Mas, deve-se ter presente que o direito internacional tem como principal característica o consentimento, ou seja, nenhum país se vincula, em tese, a um tratado se assim não desejar (Malanczuk, 1998, p 47). Além disso, especificamente no que diz respeito aos direitos fundamentais, a sua internacionalização pode evitar exageros totalitários ou pressões econômicas internas. Realmente, a internacionalização da proteção dos direitos fundamentais traz benefícios incomensuráveis aos indivíduos, criando mais uma fonte de proteção contra atos ou, como no presente caso, omissões do Estado. Além de

---

5 Sobre a internacionalização dos direitos humanos ver: AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. pp. 507-510.

trazer à tona a sua força contramajoritária, que permite abafar os excessos eventualmente cometidos por grupos dominantes.

O posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que é o que soa mais forte nesse tema, deve ter uma posição de destaque, não isenta de críticas, cabendo, para tanto, uma pequena avaliação histórica. O STF definiu, no passado, que o tratado internacional assumia a hierarquia de lei ordinária federal, sendo válida a regra de que lei posterior revoga lei anterior. Foi o decidido, na década de 70 do século XX, no Recurso Extraordinário (RE) n. 80.004. Pelo decidido nesse julgado, é possível que um tratado deixe de ser aplicado quando colida com uma lei ordinária, que lhe seja posterior.

No entanto, como ensina Karl Engisch, há a necessidade de se entender às mudanças mundiais e nacionais, antes de apenas aplicar o direito do mesmo modo que é aplicado no âmbito interno, devendo-se abrir caminho, pois “constitui um privilégio quase exclusivo da ciência jurídica, entre as outras ciências da cultura, o facto de ela não abrir caminho ao lado ou atrás do direito, mas, antes, poder afeiçoar o direito mesmo e a vida que nele e sob a sua égide decorre” (Engisch, 1996, p. 13). Dessa forma, o STF também avançou trazendo relevantes novos posicionamentos.

Neste diapasão, em 2008, o STF deu destaque especial aos tratados de direitos humanos, alçando-os ao patamar de normas supralegais, ou seja, na posição intermediária entre a Constituição e as leis federais. De fato, no julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-1- SP, o Min. Gilmar Mendes votou no sentido de que: “O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação.”

Destaca-se que ainda se está no campo dualista, pois, caso um tratado de direitos humanos seja contrário à Constituição Federal, ainda será possível declarar-se a inconstitucionalidade dele. Caso isso aconteça, o Brasil continuará vinculado na ordem internacional, mas o tratado não poderá ser aplicado internamente, o que faz nascer o cenário de dois ordenamentos jurídicos distintos, base para a teoria dualista e para o sistema de incoerências.

Celso Lafer (2005, p. 15-18), apesar de se referir apenas aos tratados anteriores à CF/88, defende que:

**Com efeito, entendo que os tratados internacionais de direitos humanos anteriores à Constituição de 1988, aos quais o Brasil aderiu e que foram validamente promulgados, inserindo-se na ordem jurídica interna, têm a hierarquia de normas constitucionais, pois foram como tais formalmente recepcionados pelo § 2º do art. 5º não só pela referência nele contida aos tratados como também pelo dispositivo que**

afirma que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ele adotados.

Vai além o Min. Celso de Mello, reconhecendo, em voto proferido no HC 87.585-8 – TO, hierarquia materialmente constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos aos quais o Brasil se vinculou:

**Após muita reflexão** sobre esse tema, **e não obstante** anteriores julgamentos desta Corte **de que participei** como Relator (RTJ 174/463-465 – RTJ 179/493-496), **inclino-me a acolher** essa orientação, **que atribui natureza constitucional** às convenções internacionais de direitos humanos, **reconhecendo**, para efeito de outorga **dessa especial** qualificação jurídica, **tal como observa** CELSO LAFER, **a existência** de três distintas situações **concernentes** a referidos tratados internacionais [...].

O pleno do STF seguiu a posição do Min. Gilmar Mendes, segundo a qual os tratados de direitos humanos aprovados pelo rito simples (antes ou depois da Emenda Constitucional 45, de 08 de dezembro de 2004) possuem hierarquia supralegal, enquanto que os tratados de direitos humanos aprovados pelo rito congressual especial, do art. 5º, parágrafo 3º, da CF, teriam hierarquia de emendas à Constituição.

Os demais tratados continuariam a seguir a decisão do RE 80.004, que os coloca como equivalentes a leis federais, dando-lhes, portanto, paridade hierárquica. Sobre esse tema, há que se dizer que, no Recurso Extraordinário 460.320-Paraná, o tema voltará a ser analisado pelo STF, havendo voto já proferido pelo Min. Gilmar Mendes. O processo foi objeto do pedido de vista do Min. Dias Tóffoli, encontrando-se, na atualidade, com seu julgamento adiado, por pedido do ministro referido, desde 30 de setembro de 2014.

Assim, atualmente, a posição do STF é a de que o ordenamento jurídico brasileiro é dualista moderado, pois, apesar de existir dois ordenamentos, há a necessidade de incorporação do tratado, que é feita por meio de decreto presidencial, conforme decidido no Agravo Regimental em Carta Rogatória n. 8.279-4 (Argentina), no qual ficou plasmado ser fundamental o decreto presidencial para que a norma internacional passe a pertencer ao ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, na visão dualista da Corte suprema, os tratados em geral são equivalentes a leis federais, enquanto que os tratados de direitos humanos, podem ser supralegais ou equivalentes a emendas à Constituição, conforme o caso. Outra exceção é aplicada para os tratados internacionais de direito tributário, que, por força do art. 98 do Código Tributário Nacional, têm hierarquia supralegal,<sup>6</sup> havendo sido este dispositivo recepcionado pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 21989 SP 1992/0010752-4).

6 Sobre o tema ver: VIEIRA, Luciane Klein. “La incorporación de los tratados internacionales al orden jurídico interno de Brasil”. In: NEGRO, Sandra (Dir.) Evolución Jurídico-Institucional. Derecho de la Integración. Manual. Parte II América-África. Buenos Aires: BdeF, 2012. p. 203.

No entanto, deve ser ressaltado, como já exposto por André de Carvalho Ramos (2009), que o diálogo das Cortes é mais importante que o debate sobre a hierarquia das normas, pois, dessa forma, não se ignoram os intérpretes internacionais.

De fato, o direito internacional<sup>7</sup> tem avançado e, por conta disso, ocupado, nos últimos tempos, espaços que antes eram claramente destinados ao contingente normativo interno. É o que se pode empiricamente constatar ao se analisar qualquer ramo específico do direito, que, inevitavelmente, contará com normas internacionais, pois, o direito internacional se expande de forma constante, porém, com intensidade variável, o que se consubstancia em diferenças no tocante à implementação das normas. De fato, tal expansão não é acompanhada de uma homogeneidade no que se refere à aplicação do direito internacional. Em outras palavras, por mais que se possa constatar que os vários aspectos da vida do indivíduo e da atuação do Estado estejam passando por normatização internacional, a imperatividade desses dispositivos não é uniforme, alcançando maior efetividade em áreas ligadas ao comércio internacional e às normas de *jus cogens*, passando por sensível diminuição em áreas como proteção ambiental e certos aspectos de direitos humanos.

Segundo Shaw (2011, p. 101)<sup>8</sup>, com o avanço das tecnologias, especialmente de comunicações, a soberania foi profundamente alterada, por conta da interdependência entre os Estados, o que, “aliada à organização cerrada da sociedade comercial e política contemporânea em nível internacional”, leva a que todos os atos dos Estados, mesmo internos, tenham reflexos nas relações internacionais e nas decisões internas de outros Estados.

O direito administrativo, assim, não ficou imune ao direito internacional. De fato, muitos são os tratados internacionais que exigem regulamentação posterior, o que se faz por meio das Conferências das Partes, em claro exercício do poder regulamentar, que permite criar normas vinculantes às nações envolvidas<sup>9</sup>. O direito, assim, deve se alterar para enfrentar as mudanças da realidade, como explicitado por José Eduardo Faria (2004, p. 13):

*Desde o advento da transnacionalização dos mercados de insumos, produção, capitais, finanças e consumo – que em pouco mais de uma década, transformou radicalmente as estruturas de dominação política e de apropriação de recursos, subverteu as noções de tempo e espaço, derrubou barreiras geográficas, reduziu as fronteiras burocráticas e jurídicas entre nações, revolucionou*

7 CONFORTI, Benedetto. *Diritto Internazionale*. 8ª. Ed. Napoli: Editoriale Scientifica, 2010, p. 3: “In una prima approssimazione il diritto Internazionale può essere definito come il diritto (o ordinamento) della ‘comunità degli Stati’”.

8 SHAW, Malcolm N. *Direito Internacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 101.

9 Sobre o Direito Administrativo Internacional ver: STEWART, R. B.; SANCHEZ BADIN, M. R. The World Trade Organization: Multiple Dimensions of Global Administrative Law. *International Journal of Constitutional Law*, v. 9, n. 3-4, pp. 556–586. doi: 10.1093/icon/mor051, 2011, acesso em 06 de abril de 2012.

*os sistemas de produção, modificou estruturalmente as relações trabalhistas, tornou os investimentos em ciência, tecnologia e informação em fatores privilegiados de produtividade e competitividade, criou formas de poder e influência novas e autônomas e, por fim, multiplicou de modo exponencial e em escala planetária os fluxos de ideias, conhecimento, bens, serviços, valores culturais e problemas sociais — o pensamento jurídico parece encontrar-se numa situação análoga àquela em que se achava o pensamento econômico no término dos tumultuados anos 20; ou seja: frente ao desafio de encontrar alternativas para a exaustão paradigmática de seus principais modelos teóricos e analíticos, tal a intensidade do impacto gerado por todas essas transformações em seus esquemas conceituais, em seus pressupostos epistemológicos, em seus métodos e em seus procedimentos.*

Com o crescimento das organizações internacionais e dos tratados, especialmente daqueles que exigem regulamentação posterior, o direito administrativo ultrapassa as fronteiras do Estado e passa a ser influenciado pelo direito internacional na mesma medida.

Apesar do avanço doutrinário, os tribunais brasileiros ainda citam poucas decisões de tribunais internacionais, o que deve ser o próximo passo no debate da pluralidade das ordens jurídicas. Do mesmo modo, muitas vezes, como se verificou no caso da Guerrilha do Araguaia, decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 24 de novembro de 2010, o Brasil sequer se preocupa em cumprir com as decisões provenientes de cortes internacionais às quais se submete à jurisdição.

#### **4. Os Tratados de Direitos Humanos e o Bloco de Constitucionalidade**

O sistema de direito interno de um país está pautado na supremacia da Constituição Federal, norma que ocupa o ápice da pirâmide kelseniana. Deste modo, todas as normas que não forem de origem constitucional, devem ser compatíveis com a Carta Magna, formal e materialmente, para que possam ser declaradas constitucionais e, assim, conviverem harmonicamente no ordenamento jurídico, depois de haverem passado pelo controle de constitucionalidade.<sup>10</sup> Em outras palavras, a Constituição é o fundamento de validade das disposições legais inferiores ou subsequentes.

Não obstante, neste sistema, não somente o texto da Constituição, no caso do direito brasileiro, pode servir de parâmetro para o controle de constitucionalidade. A Constituição de 1988 vai muito além disso, ao autorizar, de forma expressa, que normas que estejam fora do seu corpo também possam ser consideradas constitucionais. Neste sentido,

<sup>10</sup> Sobre o tema ver: SILVA, Virgílio Afonso da. “O STF e o controle de constitucionalidade; deliberação, diálogo e razão pública”. In: *Revista de Direito Administrativo*. Nº 250. 2009. pp. 197-227.

adverte-se que “já é uma realidade insofismável que as normas constitucionais não estão restritas aos artigos, parágrafos e alíneas integrantes da Constituição Federal de 1988. Assim, decorre a ideia do bloco de constitucionalidade,<sup>11</sup> o que corresponde ao conjunto de todas as normas e textos com patamar constitucional, ainda que não constantes na constituição codificada.”<sup>12</sup>

Deste modo, surge o conceito de bloco de constitucionalidade amplo e restrito, entendendo-se pelo primeiro aquele conjunto de atos normativos e princípios expressos ou implícitos que são considerados constitucionais, ainda que não integrem o texto formal da Constituição,<sup>13</sup> ao passo que o segundo se refere estritamente ao texto escrito da Carta Magna.

De fato, o art. 5º, parágrafo 2º do texto constitucional, ao declarar que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, reconhece explicitamente o conceito de bloco de constitucionalidade amplo. Em outras palavras, os tratados de direitos humanos passam a integrar o bloco de constitucionalidade antes referido, uma inovação trazida pela Constituição Cidadã. Nesta esteira, conforme adverte a doutrina, “ao prescrever que ‘os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros direitos decorrentes dos tratados internacionais’, *a contrario sensu*, a Carta de 1988 está a incluir, no catálogo de direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Esse processo de inclusão implica a incorporação pelo Texto Constitucional de tais direitos. Ao efetuar a incorporação, a Carta atribui aos direitos internacionais uma natureza especial e diferenciada, qual seja, a natureza de norma constitucional. Os direitos enunciados nos tratados de direitos humanos de que o Brasil é parte integram, portanto, o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados. Essa conclusão advém ainda de interpretação sistemática e teleológica do Texto, especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, como parâmetros axiológicos a orientar a compreensão do fenômeno constitucional.” (Piovesan, 2013, p. 113).

11 Conforme o Ministro Celso de Mello, em decisão proferida no julgamento da ADI nº 514-PI, o bloco de constitucionalidade pode ser traduzido como o conjunto de normas que pode servir de parâmetro para fins de controle de constitucionalidade.

12 CARVALHO, Feliciano de. *Teoria do Bloco de Constitucionalidade. Theory of Constitutionality Block*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2b4830a2f3347c33>, acesso em 02/05/2015.

13 Entrariam aqui, por exemplo, as Emendas Constitucionais, os direitos implícitos, os tratados internacionais de direitos humanos e as súmulas vinculantes. (CARVALHO, Feliciano de. *Teoria do Bloco de Constitucionalidade. Theory of Constitutionality Block*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2b4830a2f3347c33>, acesso em 02/05/2015.)

No mesmo sentido, Antônio Augusto Cançado Trindade sustenta que o parágrafo 2º do art. 5º da Constituição de 1988 acrescentou direitos e garantias expressos em tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ao elenco de direitos constitucionalmente consagrados, o que denota ser “alentador que as conquistas do direito internacional em favor da proteção ao ser humano venham a projetar-se no direito constitucional, enriquecendo-o, e demonstrando que a busca de proteção cada vez mais eficaz da pessoa humana encontra guarida nas raízes do pensamento tanto internacionalista quanto constitucionalista.” (Cançado Trindade, 1991, p. 631).

Sem embargo, é necessário esclarecer que não somente os tratados de direitos humanos que passaram pelo rito rígido determinado pelo artigo 5º, parágrafo 3º da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, integram este bloco. Claro está, e aqui não se encontram maiores dificuldades, que por terem sido aprovados no Congresso Nacional, por 3/5 dos votos dos respectivos membros, em dois turnos de votação em cada Casa Legislativa, adquirem hierarquia constitucional, razão pela qual devem ser observados quando da análise da compatibilidade de normas infraconstitucionais com os preceitos nele estabelecidos, já que servem de parâmetro de constitucionalidade (Carvalho Ramos, 2013, p. 277).

A questão adquire especial relevo com relação aos tratados de direitos humanos aprovados no Congresso Nacional, antes da Emenda Constitucional nº 45/2004, ou seja, com relação aqueles textos internacionais que foram aprovados pelo Congresso Nacional em um turno de votação em cada Casa Legislativa, com maioria absoluta e não maioria qualificada. Ainda que o STF, por maioria, entenda que esses tratados, por terem hierarquia supralegal e infraconstitucional (RExtr nº 349.703-RS) não integram o bloco de constitucionalidade, adotando uma postura por demais formalista, somos da opinião de que estes tratados de direitos humanos, em razão da matéria, integram o bloco referido, independentemente de terem sido ou não aprovados pelo rito rígido introduzido pela Emenda mencionada.

Neste sentido, sustentando que os tratados de direitos humanos anteriores à Emenda Constitucional referida, são materialmente constitucionais,<sup>14</sup> Flávia Piovesan destaca que: “a hierarquia constitucional já se extrai de interpretação conferida ao próprio art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Vale dizer, seria mais adequado que a redação do aludido § 3º do art. 5º endossasse a hierarquia formalmente constitucional de todos os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados, afirmando – tal como fez o texto argentino – que os tratados internacionais de proteção de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro têm hierarquia constitucional.” (Piovesan, 2009, p. 18).

14 No mesmo sentido, ver HC nº 96.772-8/SP, Rel, Min, Celso de Mello, julgado em 09/06/2009.

Seguindo a mesma linha de orientação e adicionando um novo elemento ao debate, Celso Lafer destaca que “os tratados internacionais de direitos humanos anteriores à Constituição de 1988, aos quais o Brasil aderiu e que foram validamente promulgados, inserindo-se na ordem jurídica interna, têm a hierarquia de normas constitucionais, pois foram como tais formalmente recepcionados pelo § 2º do art. 5º não só pela referência nele contida aos tratados como também pelo dispositivo que afirma que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ele adotados.” (Lafer, 2005, p. 17).

Como corolário lógico desse raciocínio, podemos ainda trazer à colação as disposições constantes dos arts. 1º, inciso III e 4º, inciso II, ambos da Constituição, que preveem como princípio fundamental do nosso ordenamento jurídico a dignidade da pessoa humana, bem como a prevalência dos direitos humanos como valores regentes das relações internacionais, respectivamente. Desta feita, “a partir do momento no qual a Constituição Federal da República Federativa do Brasil erigiu como norma-fundamento a dignidade da pessoa humana no Art. 1º, III, e de modo expresso asseverou a prevalência dos direitos humanos nas relações externas do Estado brasileiro no Art. 4º, II, resta clara esta hierarquia de direito na qual os direitos humanos são fator subordinante. Entender que as normas internacionais reconhecidas pelo Brasil sobre direitos humanos são inferiores à Constituição Federal, é trair o espírito constitucional que fez questão de tratar da prevalência desses direitos em relação aos demais, além de elencá-los como norma fundamento a partir da dignidade da pessoa humana.” (Carvalho, 2015).

Além disso, por que somente a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, internalizados ao ordenamento jurídico pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, seriam os únicos tratados de direitos humanos com hierarquia constitucional em nosso sistema jurídico? Somente porque seguiram a formalidade instituída pela Emenda Constitucional 45/2004? O Pacto de San José da Costa Rica ou Convenção Americana de Direitos Humanos, o Protocolo de San Salvador sobre direitos econômicos, sociais e culturais, que o complementa, entre tantos outros tratados que estabelecem direitos e garantias ao cidadão,<sup>15</sup> merecem hierarquia infraconstitucional, que os exclui do bloco de constitucionalidade, somente por não terem seguido o rito rígido de aprovação no Congresso Nacional, estabelecido pela Emenda referida? Estes tratados, aprovados antes de 2004, são menos importantes que a Convenção mencionada? Como fica a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana? Parece-nos claro que seguir essa orientação é menoscar e desprestigiar a relevância dos direitos humanos nas relações internas e

---

15 Sobre os instrumentos especiais de proteção dos direitos humanos ver: AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. pp. 515-519.

internacionais, dando demasiada ênfase a um critério formal, em detrimento da questão material, do conteúdo a ser tutelado.

Por fim, e apenas para incitar o debate, trazemos à colação o pensamento de Bidart Campos, grande constitucionalista argentino, para quem “la interpretación coherente y de buena fe que el derecho internacional merece, parece darnos razón: no es congruente que una constitución reconozca o admita el ingreso del derecho internacional, y le niegue supremacía respecto de ella misma. ¿Qué clase de recepción condicionada es ésta: se reconoce, pero se lo infraconstitucionaliza? No le vemos lógica, porque es aceptar primero una cosa, y de inmediato introducir excepciones reñidas con el principio general. La constitución vendría a enunciar algo como esto: acato, incorporo y reconozco en el derecho interno al derecho internacional, pero no a su principio básico que le atribuye la primacía por sobre mí; en consecuencia, lo acato, incorporo y reconozco, pero por debajo de mí y, en todo caso, sólo por arriba de las leyes”<sup>16</sup>...

## 5. Conclusões

O avanço do Direito Internacional, impulsionado pelo aprofundamento das relações internacionais, incentiva o profundo diálogo entre as decisões internas e as diretrizes internacionais. Há cada vez mais temas que envolvem a atuação conjunta de vários Estados, o que leva à internacionalização do direito, que, em síntese, significa a transferência para o direito internacional de temas que antes eram restritos à ordem interna.

O judiciário brasileiro se posicionou no sentido de que se adotou no país o sistema dualista, com tratados hierarquicamente posicionados como lei federal, com tratamento especial para os tratados de direitos humanos, muito embora faça uma diferenciação, sob nossa perspectiva incorreta, entre tratados de direitos humanos aprovados antes e depois da Emenda Constitucional nº 45, atribuindo somente a aqueles que passaram pela aprovação em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros de cada Casa Legislativa do Congresso Nacional a hierarquia de norma constitucional, autorizando-os a integrar o bloco de constitucionalidade, em sentido amplo.

16 BIDART CAMPOS, Germán J. *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*. Buenos Aires: Ediar, 1995. p. 462. Segue o autor: “Cuando una constitución incluye alguna cláusula de reconocimiento, aceptación, acogimiento o respeto a los principios o a los tratados, con esa misma cláusula está aceptando y acatando la norma internacional que subordina todo el derecho interno al derecho internacional. Si luego define la supremacía de la constitución respecto de él, incurre en una contradicción consigo misma o, al menos, en una incongruencia, porque niega la jerarquía que el propio derecho internacional se atribuye como principio o norma general de su ordenamiento. La contradicción no se redime por decir – con acierto – que la constitución es la fuente primaria del orden jurídico estatal y que, como tal, escalona jerárquicamente sus distintos planos según decisión propia. Y no se redime porque sigue siendo incongruente que si se asume dentro del derecho interno al producto de la fuente internacional, se lo haga desvirtuando el principio básico del derecho internacional, que es el de su primacía.” (Idem, p. 463.)

Nossa proposta, tendo em vista a necessidade de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana e da irrestrita proteção dos direitos humanos, vai no sentido de que os tratados de direitos humanos aprovados antes da Emenda referida, igualmente devem ter hierarquia constitucional em razão da matéria abordada, integrando, por consequência, o bloco referido, para fins de parâmetro de constitucionalidade

Neste sentido, para finalizar e dar destaque ao diálogo de fontes (Amaral Júnior, 2009, p. 102) e de cortes, resgatamos as palavras do professor Antônio Augusto Cançado Trindade, para quem: “os tratados de direitos humanos beneficiam diretamente os indivíduos e grupos protegidos. Cobrem relações (dos indivíduos frente ao poder público) cuja regulamentação era outrora o apanágio do direito constitucional. E diversas Constituições modernas, a seu turno, remetem expressamente aos direitos consagrados nos tratados de direitos humanos (...), a um tempo revelando nova postura ante a questão clássica da hierarquia normativa dos tratados internacionais vigentes assim como concedendo um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados (...). Regendo a mesma gama de relações, dos indivíduos ante o Estado, o direito internacional e o direito interno apontam aqui na mesma direção, coincidindo no propósito básico e último de ambos da proteção do ser humano.” (Cançado Trindade, 2015).

No entanto, a postura majoritária do STF com relação à hierarquia dos instrumentos internacionais referidos não incentiva os juízes brasileiros a buscarem o diálogo das cortes, para encontrar a interpretação dada pelos tribunais internacionais aos tratados de direitos humanos, de forma a superar a simples análise da hierarquia de fontes. Essa carência permite que se perpetue a situação em que por mais que se discuta, na doutrina, a posição hierárquica do tratado e a interação entre a norma interna e internacional, a posição jurisprudencial adotada, por mais progressista que possa ser, é muitas vezes inócua, pois não dialoga com os tribunais internacionais, reais intérpretes dos tratados, fazendo surgir a interpretação nacional do tratado, desvinculada dos compromissos que o Estado assumiu na esfera internacional.

## 6. Referências

- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. “El ‘diálogo’ de las fuentes: fragmentación y coherencia en el derecho internacional contemporáneo.” In: *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*. Nº 13. 2009.
- BALLADORE-PALLIERI, Giorgio. *Diritto Internazionale Pubblico*. Milano: Giuffrè, 1962.

- BARILE, Giuseppe. *Diritto Internazionale e Diritto Interno*. Milano: Giuffrè, 1957.
- BIDART CAMPOS, Germán J. *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*. Buenos Aires: Ediar, 1995.
- BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 4th. ed. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- BUERGENTHAL, Thomas. Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law. *Recueil Des Cours*. 1992.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito Internacional e Direito Interno: sua interação na proteção dos direitos humanos*. Disponível em: <http://pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/introd.htm>, acesso em 04/05/2015.
- CARVALHO, Feliciano de. *A natureza jurídica constitucional de todos os tratados internacionais de direitos humanos: análise da supralegalidade e da inconsciência do Supremo Tribunal Federal brasileiro*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e19099504769f3f7>, acesso em 03/05/2015.
- CARVALHO, Feliciano de. *Teoria do Bloco de Constitucionalidade. Theory of Constitutionality Block*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2b4830a2f3347c33>, acesso em 02/05/2015.
- CARVALHO RAMOS, André. O Diálogo das Cortes: O Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. (Org.) *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 805-850.
- CARVALHO RAMOS, André de. A pluralidade das ordens jurídicas e a nova centralidade do Direito Internacional (Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional (Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional Ano XCVIII - Agosto/Dezembro 2013 - Nº 119-124 - V.1). Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, v. 1, 2013.
- CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 3ª ed, Saraiva: São Paulo, 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. O Papel do Juiz na Efetivação dos Direitos Humanos. In: *Publicação Especial em Comemoração aos 10 anos de Fundação da Associação Juizes para a Democracia. Direitos Humanos - Visões Contemporâneas*. São Paulo: Associação Juizes para a Democracia, 2001.
- CONFORTI, Benedetto. *Diritto Internazionale*. 8ª. Ed. Napoli: Editoriale Scientifica, 2010.

- DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick, & PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.
- ENGISCH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. 1ª Ed. 4ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.
- JENNINGS, Robert Y. General Course on Principles of International Law. *Recueil Des Cours*. 1967.
- KELSEN, Hans. Les Rapports de Système entre le Droit Interne et le Droit International. *Recueil Des Cours*. 1926.
- KUMM, M. Constitutional Democracy Encounters International Law: Terms of Engagement [Internet]. Rochester, NY, 2009: Social Science Research Network; Report No.: ID 952023. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=952023>
- LAFER, Celso. *A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2005.
- MALANCZUK, Peter. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. 7th. ed. London: Routledge, 1998.
- MELLO, Celso D. Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MENÉNDEZ, Fernando M. Mariño. *Derecho Internacional Público - Parte General*. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 1995.
- MORELLI, Gaetano. *Nozioni di diritto internazionale*. Padova: Cedam, 1955.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- REUTER, Paul. *Droit International Public*. Paris: Presses Universitaires de France; 1973 e ROUSSEAU, Charles. *Droit International Public - 5 vol*. Paris: Sirey, 1970.
- SHAW, Malcom N. *International Law*. 3ª ed. Cambridge: Grotius Publications. 1995.
- SILVA, Virgílio Afonso da. “O STF e o controle de constitucionalidade; deliberação, diálogo e razão pública”. In: *Revista de Direito Administrativo*. Nº 250. 2009
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

STEWART, R. B.; SANCHEZ BADIN, M. R. The World Trade Organization: Multiple Dimensions of Global Administrative Law. *International Journal of Constitutional Law*, v. 9, n. 3-4, doi: 10.1093/icon/mor051, 2011.

TRIEPEL, Karl Heinrich. *Droit International et Droit Interne*. Paris: Pédone, 1920.

VIEIRA, Luciane Klein. “La incorporación de los tratados internacionales al orden jurídico interno de Brasil”. In: NEGRO, Sandra (Dir.) *Evolución Jurídico-Institucional. Derecho de la Integración. Manual. Parte II América-África*. Buenos Aires: BdeF, 2012.

# A RELEITURA DO CONCEITO DE SOBERANIA E OS PAÍSES IBERO-AMERICANOS: UMA ANÁLISE DO CONCEITO TRADICIONAL DE SOBERANIA COMO POTENCIAL FATOR NA REPRODUÇÃO DOS CUSTOS SOCIAIS NOS PAÍSES IBERO-AMERICANOS

---

INGRID GIACHINI ALTHAUS

Doutoranda em Direito Econômico e Desenvolvimento na PUC/PR (2015). Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC/PR (2012). Professora no curso de Bacharelado em Direito da Fundação de Estudos Sociais do Paraná (FESP). Professora convidada no curso de pós-graduação em Direito Aplicado na Escola da Magistratura do Paraná (Curso de Preparação à Magistratura). Professora convidada na Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública da UNICURITIBA, na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e Universidade Positivo. Membro do Grupo de Pesquisa Pró-Polis da Universidade Federal do Paraná (UFPR), coordenado pela Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello. Tem experiência na área de Direito Econômico e Ambiental-Urbanístico.

LUÍS ALEXANDRE CARTA WINTER

Doutor em Integração da América Latina pelo USP/PROLAM (2008). Mestre em Integração Latino - Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (2001) Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1984). Atualmente é professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica do Paraná na graduação (onde foi Coordenador entre 1987 a 1989), e na pós "strito sensu", ex-professor titular e ex-Coordenador "(2005-2010) do Curso de Direito da Faculdade Internacional de Curitiba, professor titular das Faculdades Integradas Curitiba e da FA-MEC. Advogado militante desde 1984 e consultor jurídico, atuando principalmente nos seguintes temas e áreas: contratos, integração regional, Mercosul, relações internacionais, direito marítimo, legislação aduaneira, direito internacional econômico e direito internacional. Coordenador do NEADI

## Resumo

O presente artigo parte do pressuposto que se faz necessário um novo conceito de soberania, deixando-se de lado a ideia de poder absoluto nas Nações do mundo, vez que se distancia das crescentes demandas propostas pela sociedade globalizada. Analisando-se o conceito de soberania, a partir da Segunda Guerra Mundial, apresentam-se fortemente, dentro das nações ibero-americanas, os problemas decorrentes deste olhar tradicional.

Nessa perspectiva, tomando-se por base o sistema econômico neoliberal, inicialmente estranho à história Ibero-Americana, trabalhou-se com construção desse novo conceito por uma análise econômica do direito, com os fatores paralelamente da eficiência da norma e reprodução dos custos sociais. O significante toma a forma do significado.

## Palavras-chave

Soberania; Comércio e custos; Sistemas econômicos; Ibero-américa.

## Abstract

This article assumes that a new concept of sovereignty is necessary, leaving aside the idea of absolute power of the nations of the world, distancing itself from the increasing demands proposed by the globalized society. Analyzing the concept of sovereignty, from of the Second World War, the problems of this traditional view are highlighted in the Ibero-American nations. From this perspective, taking as a basis the neoliberal economic system, initially foreign to Ibero American history, building work was done with this new concept for an economic analysis of law, the factors parallel efficiency and reproduction of the social costs versus populism. The meaningful takes place of meaning.

## Key words

Sovereignty; Trade and costs; Economic systems; Ibero-America.

## 1. Introdução

Após o fim das duas Grandes Guerras Mundiais, inicia-se um processo de superação do conceito tradicional de soberania, eis que despontam, à época, duas grandes questões que abalam esta noção: a necessidade de julgar os agentes de Estado pelos crimes atrozes cometidos durante os regimes nazista e fascista, perante a qual as leis estritamente consideradas no âmbito restrito dos Estados-nacionais demonstravam-se insuficientes; e os apátridas (*displaced persons*) – pessoas desprovidas de nação e, por conseguinte, desprovidas de um Estado nacional que lhes assegurasse seus direitos.

O conceito tradicional de soberania sofre o segundo grande impacto com a concretização do fenômeno da globalização – ou internacionalização – da economia.

A constituição de uma sociedade globalizada, cuja rede interconectada de mercados, comunicação, transporte, informação e cultura, fomenta e promove a constituição de regramentos próprios e de órgãos e instituições de caráter supranacional – Bretton Woods, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, GATT –, acaba por tornar obsoleta a velha concepção absoluta e inflexível de soberania estatal.

Isto porque, o mercado global, suas técnicas e regramentos, atuam de maneira transfronteiriça, prevalecendo-se, muitas vezes, sobre o ordenamento jurídico interno dos Estados.

Ademais, busca-se enfocar outro aspecto desta sociedade globalizada: a reprodução dos custos sociais nos países ibero-americanos. Os problemas sociais devem ser vistos como uma diferente faceta da mesma crise, que é, em grande parte, uma crise de percepção, decorrente do fato de que a maioria possui uma visão de mundo obsoleta, uma percepção da realidade inadequada para lidar com o mundo superpovoado e globalmente interligado.

Delineia-se assim o objeto do presente artigo, analisar o conceito tradicional de soberania de modo a demonstrar a necessidade de se fazer uma releitura desta concepção, adequando-a ao fenômeno da integração econômica internacional, bem como à necessidade de eficiência econômica nas normas dos países ibero-americanos, eis que, conforme se buscará demonstrar, as normas prescindem proporcionar o desenvolvimento dos países – é uma obrigação que não pode mais ser atribuída apenas a um Estado determinado, mas à humanidade como um todo.

Assim, busca-se demonstrar que uma consciência social universal que emerge no século XX, e se arraiga no século XXI, e os consequentes regramentos econômicos que dela decorrem, têm o condão de por em cheque o conceito tradicional de soberania e, além disso, representam um limite ao próprio crescimento econômico desordenado dos países ibero-americanos.

## 2. O Sistema Econômico Neoliberal

O sistema econômico capitalista neoliberal desenvolvido e fortalecido na modernidade sustentou-se sobre a ideia de um mercado autossustentável e auto-regulável. A “mão invisível” do mercado, conforme termo introduzido por Adam Smith, pairou sobre a economia por muito tempo como um dogma.

Desta maneira a expansão do capital não tardou a atingir proporções globais, acelerando a denominada globalização (ou internacionalização) da economia, caracterizada essencialmente pelo comércio internacional. Na perspectiva de Noam Chomsky (1999, p. 12) essa nova economia global apresenta duas consequências importantes:

Em primeiro lugar, ela estende o modelo do Terceiro Mundo a países industrializados. No Terceiro Mundo, a sociedade divide-se em dois segmentos – um de extrema riqueza e privilégio, e outro de imensa miséria e desespero, formado por pessoas inúteis, dispensáveis.

Tal divisão é acentuada pelas políticas ditadas pelo Ocidente. Ele impõe um sistema neoliberal de ‘livre mercado’, que canaliza os recursos

aos ricos e investidores estrangeiros, afirmando que algo irá resultar dali, como num passe de mágica, logo depois da chegada do Messias.

[...]

A segunda consequência, também importante, tem a ver com estruturas governamentais. As estruturas de governo tenderam à coalizão, ao longo da história, em torno de outras formas de poder – em tempos modernos, basicamente em torno do poder econômico. Portanto, onde existem economias nacionais existem Estados nacionais. Agora temos uma economia internacional e estamos avançando rumo a um Estado internacional – o que significa, por fim, um executivo internacional. (CHOMSKY, 1999, p. 33)

Citando a imprensa econômica, estamos criando uma “nova era imperial” com um “governo mundial *de facto*”. Ele tem suas próprias instituições – como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, estruturas comerciais como o Nafta e o Gatt [o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (...)], encontros executivos como o G-7 [os sete países industriais mais ricos – EUA, Canadá, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha, França e Itália – que se reúnem regularmente para discutir políticas econômicas] e a burocracia da Comunidade Europeia.

Na medida em que o neoliberalismo se espraia pelo globo terrestre, impondo políticas econômicas que respondem basicamente aos anseios do capital (corporações transnacionais, bancos internacionais, órgãos econômicos supranacionais), demonstra-se acerta da afirmação realizada por Milton Santos, no sentido de que a “globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista.” (2000, p. 23)

No entanto, longe de se tratar de uma questão meramente econômica, centralizada na interdependência entre os países decorrente desta rede econômica global, a globalização envolve uma integração entre os Estados que supera este viés exclusivamente econômico.<sup>1</sup>

Neste sentido, verifica-se que tal integração abarca também, e principalmente, o campo político, utilizando-se das palavras de Luís Alexandre Carta Winter e Marcos Wachowicz (2008, p. 875), o “Estado deixa de ser dono de algumas das suas políticas (...)

1 O fenômeno da globalização não poderia se resumir a um aspecto exclusivamente econômico (avancando sobre a política), eis que conforme salientado por Juan Ramón Capella não há uma separação estanque e absoluta entre Estado e Mercado. Neste sentido o autor afirma que: “... a separação absoluta entre Estado e Mercado, que é outro dos dogmas da modernidade, pode ser posta razoavelmente em questão, dado que algumas das condições de funcionamento do que costumamos chamar ‘mercado’ não são meramente econômicas, mas políticas, ou dado que a determinação das relações de intercâmbio mercantil de bens é, em parte, função política (por exemplo, a determinação do nível dos salários, a viabilidade empresarial, os custos empresariais externalizáveis, etc.), pode inferir-se que o ‘mercado’ só pode ser considerado como autônomo, fazendo abstração de tais componentes ‘meta-mercantis’” (CAPELLA, Juan Ramón. **Os Cidadãos Servos**. Tradução de Lédio Rosa de Andrade e Têmis Correia Soares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 118).

perde a jurisdição sobre certas matérias, é obrigado a harmonizar a sua legislação com a dos restantes Estados, partes no fenómeno de integração (...) muitas vezes, sem o seu consentimento”.

Isso porque, o fenómeno de integração internacional acaba por sobrepor um sistema jurídico a outro, vinculando os seus sujeitos duplamente.

De tal forma, o Estado nacional tornou-se obsoleto para a resolução de inúmeros conflitos decorrentes do processo de globalização, eis que estes, muitas vezes, envolvem questões transfronteiriças, de modo que se buscou fortalecer as normas internacionais.

Com esse intuito, após a Segunda Guerra Mundial, teve origem o sistema de Bretton Woods, o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

As instituições de Bretton Woods fizeram uma nova leitura do Direito Internacional Público, conforme preconiza César Augusto Silva, na sua obra “O direito econômico na perspectiva da globalização” (2003, p. 33), o qual “pautava-se por uma ideologia europeia, visto que regulava as relações entre Estados civilizados, entendidos assim os Estados europeus, introduziu critérios que aplicavam-se também aos antigos países coloniais.”

Ademais, consagrou-se “o princípio da autodeterminação dos povos e o da justiça e progresso social para todos os países da nova comunidade mundial” (SILVA, 2003, p. 33), criando-se, por consequência, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, os quais, teoricamente, visam garantir a concretização de tais princípios.

No avanço do direito internacional, com vistas à integração econômica, o GATT fixou um conjunto de normas e um meio multilateral para o comércio de serviços, concomitantemente com a necessidade dos Estados preservarem as condições regulatórias de seus mercados internos, agregando-se, por fim, vários Estados-membros. (SILVA, 2003, p. 33)

Pode-se inferir, portanto, que a integração econômica entre os Estados, bem como o fortalecimento das normas internacionais, decorrentes da necessidade de regulamentação das práticas comerciais, acabou por minar o conceito tradicional de soberania, eis que (CAPELA, 1998, p. 119):

[...] se no âmbito econômico – para começar com este – os Estados, como questão de fato, se inclinam ante o poder de decisão coletiva das empresas multinacionais e ante as decisões e condicionamentos, em muitas ocasiões de caráter diretamente político, de instituições tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, então, há de reconhecer-se claramente que o conceito de soberania é, nesse âmbito, uma convenção inútil ou, pior, mascaradora da realidade.

Desta forma, faz-se necessário realizar uma breve análise acerca do conceito tradicional de soberania a fim de se demonstrar as razões pelas quais se sustenta a impossibilidade

de coexistência deste conceito – sob um viés absoluto e inflexível – com o sistema econômico global e seus custos sociais, na perseguição do bem-estar social, a exemplo dos países ibero-americanos.

Nos países ibero-americanos encontramos inúmeras situações, que se destacam no diz respeito aos demais países do mundo, para explicitar essa tese, como é o caso da Argentina, onde se encontram normas econômicas versus padrão ideológico.

As suas normas são invariavelmente eficientes para implantar um padrão ideológico, mas não são eficientes num padrão de desenvolvimento mundial, pois provocam uma mudança de comportamento na economia de mercado, de dentro para fora, as quais postas e analisadas num contexto global se mostram inadequadas para o equilíbrio econômico dos demais países, que caminham para o desenvolvimento.

Sem formos um pouco mais além, no entanto, é de constatar que as normas políticas implantadas na Argentina muito bem exteriorizam essa questão, pois agravaram e só fazem aumentar ainda mais drasticamente sua crise financeira, que, por consequente, se estende para os demais países interligados a esta economia.

No caso do Brasil, comparativamente, é de se verificar que as suas vendas externas para o país vizinho, em julho de 2014, foram um terço menores, que no mesmo mês do ano de 2013, ou seja, as suas exportações sofreram uma drástica queda com reflexos espalhados por todo o mercado econômico.

### 3. Uma Releitura do Conceito Tradicional de Soberania

O surgimento da concepção de soberania está atrelado ao nascimento do Estado Moderno e remonta à construção teórica realizada essencialmente por Jean Bodin, em 1576, com o desenvolvimento da obra “*Les Six Livres de la République*”. Nesta obra, Bodin define a República como “o justo governo de muitas famílias, e do que lhes é comum, com poder soberano”<sup>2</sup>, de modo a inserir substancialmente a soberania na definição de República.<sup>3</sup>

A passagem da Idade Média para a Idade Moderna é marcada, portanto, pelos Tratados de Paz de Vestfália que consagraram o “reconhecimento oficial da ideia de uma sociedade internacional integrada por Estados iguais e soberanos.” (BOSON, 1994, p.162)

2 Tradução livre. Texto original: “*República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano*” (BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. Tradução de Pedro Bravo Gala. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1997, p. 09).

3 Conforme os ensinamentos de Dalmo de Abreu Dallari “a expressão ‘República’ equivale ao moderno significado de Estado” (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 77).

Em sua gênese a soberania constituiu-se, portanto, como um poder absoluto e perpétuo, componente fundamental do Estado, cuja existência passa a depender desta noção. Norberto Bobbio explica em que consistiriam os dois atributos da soberania – absoluto e perpétuo – na perspectiva de Jean Bodin:

O significado de ‘perpetuidade’ é óbvio, embora não seja claro onde se possa traçar a linha de demarcação entre um poder perpétuo e outro não-perpétuo. Por ‘caráter absoluto’ se entende que o poder soberano deve ser ‘*legibus solutus*’. Quer dizer: não deve precisar obedecer às leis, isto é, às leis positivas, promulgadas pelos seus predecessores e por ele próprio. (BOBBIO, 1997, p. 96)

O Estado Moderno absorve a concepção de soberania que passa a ser tratada pelos mais diversos filósofos e teóricos do Estado e do Direito. Thomas Hobbes, outro grande filósofo político da Idade Moderna, em consonância com a teoria desenvolvida por Bodin, defende, de maneira ainda menos flexível, o caráter absoluto e indivisível da soberania. (BOBBIO, 1997, p. 96).

No entanto, em Hobbes, a soberania torna-se impessoal, de modo que se transmuda em uma soberania estatal. Já teóricos como John Locke e Jean-Jacques Rousseau transferem a titularidade da soberania para o povo.

Esses teóricos que defendem a doutrina da soberania popular ancoram-se no princípio democrático, de maneira que, conforme sintetizado no pensamento de Rousseau: “se o Estado é composto por de dez mil cidadãos, cada um terá a décima milésima parte da autoridade soberana.” (BOBBIO, 1997, p. 96)

Desde a Revolução Francesa, em 1789, solidificou-se e prevaleceu a doutrina democrática segundo a qual a soberania é impessoal, sendo que a titularidade passou do indivíduo à Nação, o que resta evidenciado por meio da leitura do artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem de 1789: “o princípio de toda a soberania reside essencialmente na Nação e que nenhuma corporação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente.”

Na atualidade, parece pacífico o entendimento de que a soberania pertence ao Estado, bem como que perdeu o seu caráter absoluto, ilimitado, infinito, conforme se observa do conceito bosquejado por Jellinek, a saber: “capacidade do Estado a uma autovinculação e autodeterminação jurídica exclusiva.” (DALLARI, 1998, p. 82-83)

Miguel Reale insere um conteúdo moral no conceito ao afirmar que a soberania caracteriza-se pelo “poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões, nos limites dos fins éticos de conveniência.” (REALE, 1960, p.127)

No entanto, é de acentuar que a soberania divide-se, ainda, em soberania interna e externa. A soberania interna presta-se a justificar a atuação governamental no âmbito territorial interno de cada Estado. Já a soberania externa confunde-se com a independência de cada Estado, no campo do direito internacional, ou seja, garante a liberdade de atuação perante os demais membros da comunidade internacional. (ACCIOLY, 2000, p. 105)

A este propósito Hildebrando Accioly detalha as competências estatais que representariam expressões da soberania interna e externa, da seguinte maneira:

A soberania interna compreende os direitos: a) de organização política, ou seja, o de escolher a forma de governo, adotar uma constituição política, estabelecer, enfim, a organização política própria e modificá-la à vontade, contanto que não sejam ofendidos os direitos de outros Estados; b) de legislação, ou seja, o de formular as próprias leis e aplicá-las a nacionais e estrangeiros, dentro, naturalmente, de certos limites; e) de jurisdição, ou seja, o de submeter à ação dos próprios tribunais as pessoas e coisas que se achem no seu território, bem como o de estabelecer a sua organização judiciária; d) de domínio — em virtude do qual o Estado possui uma espécie de domínio eminente sobre o seu próprio território. A soberania externa compreende vários direitos, entre os quais se salientam: o de ajustar tratados ou convenções, o de legação ou de representação, o de fazer a guerra e a paz, o de igualdade e o de respeito mútuo. (ACCIOLY, 2000, p. 105)

A crise pela qual passa a soberania externa na contemporaneidade deve-se principalmente à dificuldade de harmonização deste conceito com a ordem internacional, na medida em que foi minado pela globalização, pela constituição de órgãos econômicos e entidades supranacionais que espraiam seus efeitos sobre os países internamente, bem como vem cada vez mais sendo flexibilizado pelo movimento de internacionalização dos direitos humanos, direitos em que esta o bem-estar social.

Embora a soberania, por meio do princípio da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, tenha sido referendada nos mais diversos diplomas legais de direito internacional, tal garantia entra em choque até com a própria atuação nas práticas de mercado dos Estados, pois indiretamente os reflexos dos custos sociais ocasionados pelas normas econômicas postas são suportadas por todas as pessoas do globo.

Desse modo, a noção de soberania é atacada também pelo mercado global. Na era da globalização, parece estranho querer-se afirmar de maneira tão veemente a soberania externa dos Estados frente às políticas econômicas dos Estados, quando as práticas de mercado atingem de maneira indistinta, e muitas vezes destrutiva, todas as nações do globo, sem limitações espaciais.

A expressão *Suprema potestas non regotiones* deixa de ser verdadeira em prol dos atributos da soberania. Cumpre-se observar que este assunto, já é, há muito, superado entre

as potências europeias, mais ainda tem o condão de causar celeuma dentro da Ibero-América em geral e do Brasil em particular.

#### 4. Conclusões

A fissura está posta. O mercado timidamente rompeu com o conceito tradicional de soberania de Estado.

No mundo contemporâneo, a crise da soberania externa deve-se, em muito, à dificuldade de harmonização do seu conceito com a ordem internacional, na medida em que foi minado pela globalização, pela constituição de órgãos econômicos e entidades supranacionais que espraiam seus efeitos sobre os países internamente, bem como vem cada vez mais sendo flexibilizado pelo movimento de internacionalização dos direitos humanos.

Conforme tratamos nesse artigo, para se definir a questão da soberania, na atualidade, impende questionar a respeito se há ou não sobreposição da ordem jurídica internacional em relação ao ordenamento interno.

Nessa linha de raciocínio, é de acrescentar que o desenvolvimento econômico global não pode olvidar os custos sociais mundiais como fator de ingerência nos Estados (e, portanto, de flexibilização da soberania) e como fator limitador do desenvolvimento – em sua concepção estrita de crescimento econômico.

O estudo da reprodução dos custos sociais nas normas aparentemente eficientes dos países compete à humanidade como um todo, não podendo ser visto de forma setorializada, mas apenas globalmente, através de uma visão holística.

Nas palavras de WALD (2005, p. 05), “precisamos de uma economia de mercado inspirada com direito, e um direito que considere as regras de mercado”, posto que “se houver um mercado sem direito, teremos uma selva selvagem”.

Com base nesta assertiva, podemos afirmar que um mercado sem regras é um mercado de bárbaros. Sem regras não há segurança nas ações; prevalece apenas o interesse individual e o desenvolvimento da sociedade e da economia se apresentaria em um panorama apenas distante, se é que possível.

O direito, em relação com a economia, tem o papel de garantidor. Especialmente quando determina a alocação dos direitos de propriedade e de segurança na efetividade das transações, minimizando o impacto dos custos sobre a eficiência econômica. Ao direito também é conferida a função distributiva, especialmente no que tange à renda e riscos aos agentes econômicos. É o efetivador da cooperação social.

A esse passo, temos que o direito é indutor das condutas em todo o sistema econômico. Partindo do pressuposto que as pessoas reagem a estímulos, positivos ou negativos,

o direito enquanto conjunto de regras serve de guia a induz o indivíduo à prática de comportamentos tidos como ideais pela sociedade.

Logo, é através deste ordenamento que teremos um mercado saudável e equilibrado. Por meio de um regramento seguro, instalado em muito devido à vontade política e embasamento cultural desta sociedade, teremos as condições de equilíbrio entre economia, direito e mercados. Criar-se-ão, assim, condições ideais para a instalação de fato de uma economia de mercado, atraindo investimentos e gerando, de fato, o desenvolvimento econômico.

Com esse olhar, é imperiosa uma nova leitura do conceito de soberania, e, de tal maneira, uma nova leitura da reprodução dos custos sociais nas normas econômicas dos países, de dentro para fora, a maneira que seja um limitador nos órgãos internacionais econômicos.

No cenário atual dos países ibero-americanos tem-se um largo campo de estudo a respeito dessa temática, de modo que se espera que esse artigo seja um convite a seus leitores para tanto.

Partindo-se da ideia de que a operacionalidade de normas economicamente eficientes no Estado Soberano integram os elementos de reprodução dos custos sociais e econômicos na sociedade mundial, seria interessante refletir sobre as consequências dos Estados que operam de forma a desconsiderar a interconexão entre a eficiência da norma na economia de mercado mundial e os custos sociais no Estado de Direito, bem como os fatores históricos e culturais que lhes são constitutivos.

Aqui, a maioria das estratégias econômicas propostas pelos Estados Ibero-Americanos, sob o argumento da preponderância da soberania internacional, consideram apenas a eficiência econômica da norma na prática de mercado, mas, verdadeiramente não as associa ao custo social, pelo contrário, as trata como fossem duas coisas separadas, razão pela qual há enormes resistências populistas.

Para o viés populista majoritário, o significante toma a forma do significado. A ameaça da eficiência da norma na economia de mercado representa um ataque mais do que a norma em si, ao social. A experiência chilena mereceria apurada reflexão, sob este prisma, pois, ao que parece, passa a ser uma importante exceção, ao associar a eficiência econômica e custos sociais.

Um mercado absolutamente livre é, por via de consequência, um mercado monopolista, onde a concorrência é substituída por acordos, pela dominação exclusiva do poder econômico.

A atuação do Estado não deve, contudo, ser restritiva da atividade econômica ou refrear os impulsos daqueles que por mérito e competência conquistam o mercado, como é o caso da concorrência no mercado imobiliário.

O Estado deve privilegiar a competência, garantindo ao menos a possibilidade de entrada e competição daquele que, por razões de capacidade financeira, não pode atuar da mesma forma que as grandes corporações, como o próprio Estado, no caso do mercado imobiliário.

As políticas públicas precisam autorizar uma concorrência saudável de pessoas, preços e qualidade; encoraja a atividade econômica, possibilitando que estes se desenvolvam frente ao Poder Público e aos demais, por meio de competência e inovações tecnológicas; e, especialmente, estimula o desenvolvimento dos países de forma mais igualitária e justa.

## 5. Referências

- ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BARRETTO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e outros temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.
- BECK, Ulrich. **La Sociedad del riesgo global**. Traducción de Jesús Alborés Rey. Madrid: siglo veintiuno de españa editores. 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Tradução de Sérgio Bath. 10. ed. Brasília: UNB, 1997.
- BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. Tradução de Pedro Bravo Gala. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1997.
- BOFF, Leonardo. **Os limites do Capital são os limites da Terra**. Agência Carta Maior -Econômica. São Paulo, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BOSON, Gerson de Brito Mello. **Direito internacional público: o Estado em direito das gentes**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. São Paulo: Papirus, 2003.
- CAPELLA, Juan Ramón. **Os Cidadãos Servos**. Tradução de Lédio Rosa de Andrade e Têmis Correia Soares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos seres vivos**. 6 ed. Cutrix, 2001.
- CHOMSKY, Noam. **A Minoria Próspera e a Multidão Inquieta**. 2. ed. Tradução de Mary Grace Fighiera Perpétuo. Brasília: UNB, 1999.

- CINTRA, Marcos Antonio Macedo. A agenda de negociações internacionais em serviços financeiros. **Economia Política Internacional: Análise estratégica**. Campinas, número 01, páginas 15 a 20, abril/junho de 2004. Disponível em: <[http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim\\_ceri/boletim/boletim1/VersaoIntegral.pdf](http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim1/VersaoIntegral.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2011.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- FLORES, Joaquín Herrera. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade. In: WOLKMER, Antonio Carlos. **Direitos Humanos e Filosofia na América Latina**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.
- FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **O desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva de Direitos Humanos e Direito Ambiental Internacional**. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos**. Curitiba, Juruá, 2006.
- GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GOMES, Luiz; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito supraconstitucional: do absolutismo ao estado constitucional e humanista de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: estudos de teoria política**. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. Tomo II. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- MARÉS. Carlos Frederico. Direitos Invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco de. PAOLI, Maria Célia (org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Nedic: Petrópolis, Vozes: Brasília, 1999.
- NUSDEO, Fábio. Curso de Economia: Introdução do Direito Econômico. São Paulo, RT, 1997. p. 341 e 395. *Apud* GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. 2. ed. São Paulo: Martins, 1960.

- ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Princípios do direito político. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. 4. ed. Rio de Janeiro : Record, 2000.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- SILVA, César Augusto. **O direito econômico na perspectiva da globalização**. Rio de Janeiro : Renovar, 2000.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SUNKEL, Osvaldo. **A sustentabilidade do desenvolvimento atual**. In: ARBIX, Glauco, Mauro Zilbovicius e Ricardo Abramovay (orgs.) Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Editora Unesp & Edusp, 2001. p. 261. Citado por VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.
- WINTER, Luis Alexandre Carta. Wachowicz, Marcos. **Estado: Construção de uma identidade**. Congresso Nacional do CONPEDI (16.: 2007: Belo Horizonte, MG) Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI [Recurso eletrônico]. – Florianópolis : Fundação Boiteux, 2008.

# EDUCAÇÃO AMBIENTAL E PAPEL DA UNIVERSIDADE NA VISÃO DA UNIÃO EUROPEIA E BRASILEIRA: ABORDAGEM ANALÍTICA DE COMUNICADOS DA COMISSÃO SOBRE O PROGRAMA COMUNITÁRIO DE AÇÃO PARA O MEIO AMBIENTE

---

KIWONGHI BIZAWU

Mestre e Doutor em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Professor de Direito Internacional na graduação e Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável e Pró-Reitor do Programa de Pós-Graduação em Direito na Escola Superior Dom Helder Câmara em Belo Horizonte MG. Membro do Núcleo Docente Estruturante.

MARALUCE MARIA CUSTÓDIO

Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Mestre em Direito Ambiental pela Universidad Internacional de Andalucía (Espanha). Doutora em Geografia pela UFMG em cotutela com a Université D'Avignon (França). Professora da Graduação e Professora Permanente Do Programa De Pós-Graduação Em Direito Da Escola Superior Dom Helder Câmara - Mestrado Em Direito Ambiental E Desenvolvimento Sustentável.

## Resumo

Este artigo objetiva analisar o contexto de um novo programa comunitário europeu de ação ambiental e o papel da universidade na visão da União Europeia no tocante à educação ambiental confrontando-a à Política Nacional de Educação Ambiental Brasileira. Destacando a adequação dos Países Europeus, em especial a Espanha aos regulamentos e diretivas da União relativas ao meio ambiente cuja proteção, conservação e preservação se tornam um dever de todos para assegurar o desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e futuras. A imperatividade desta preocupação se torna um verdadeiro desafio, pois a proteção do meio ambiente abre o ser humano a um mundo de desafios e de oportunidades, tendo as aspirações mais profundas e nobres de viver em um ambiente sadio e equilibrado, ou seja, o ambiente em que prevalece a qualidade de vida. Para esse fim, adotar-se-á o método dedutivo abarcado na pesquisa bibliográfica e descritiva, considerando a situação problema sobre o papel da universidade em uma Europa do conhecimento na era da educação ambiental.

## Palavras-chave

Educação Ambiental; União Europeia; Comissão; Meio Ambiente; Brasil; Política Nacional de Educação Ambiental.

## Resumen

Este artículo se propone analizar el contexto de un nuevo programa comunitario de acción ambiental y el rol de la universidad en la opinión de la Unión Europea en materia de educación ambiental comparándola con la Política Nacional de Educación Ambiental de Brasil. Destacando la adecuación de los países europeos, especialmente España a los reglamentos y directivas de la UE relacionadas con el medio ambiente, cuya protección, conservación y preservación convertido en el deber de todos para asegurar un desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras. El imperativo de esta preocupación se han convertido en un verdadero reto porque la protección del medio ambiente se abre al ser humano a un mundo los desafíos y oportunidades, con las aspiraciones más profundas y nobles de vivir en un medio ambiente sano y equilibrado, es decir, el medio ambiente que prevalece en la calidad de vida. Para ello, vamos adoptar se el método deductivo abarcado en la investigación bibliográfica y descriptiva, teniendo en cuenta la situación del problema acerca del rol de las universidades en una Europa del conocimiento en la época de la educación ambiental.

## Palabras clave

Educación Ambiental; Unión Europea; Comisión; Medio Ambiente; Brasil; Política Nacional de Educación Ambiental.

## 1. Introdução

Procura-se abordar neste artigo o contexto de um novo programa comunitário de ação ambiental e o papel da universidade na visão da União Europeia no tocante à educação ambiental à luz das Conferências Internacionais e, ao mesmo tempo, analisar o processo educativo brasileiro e a implementação do Programa Nacional de Educação Ambiental para melhor proteger e conservar o meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade, como bem destaca o art. 225, da Constituição da República de 1988.

Em tempo do capitalismo liberal, a universidade era vista “o lugar privilegiado da produção de alta cultura e conhecimento científico avançado”, como ressalta Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 193) e gozava de grande prestígio social quanto à qualidade de ensino dispensando para a formação das elites. Diante das “pressões e transformações

oriunda da sociedade, a universidade cujos fins principais eram a investigação, o ensino e a prestação de serviços” (SANTOS, 2008, p.188) torna-se palco de multiplicidade de funções e de contradições que a levaria a uma crise de hegemonia dentro do sistema educativo.

As dificuldades hoje comumente reconhecidas de planificar adequadamente o sistema educativo em função das necessidades previsíveis da mão-de-obra no mercado de trabalho dos próximos anos e, portanto, o deficiente desempenho das funções econômicas e instrumentais da universidade não impedem esta, antes pelo contrário, de desempenhar adequadamente funções sociais e simbólicas, como, por exemplo, a função de inculcar nos estudantes valores positivos perante o trabalho e perante a organização econômica e social de produção, regras de comportamento que facilitem a inserção social das trajetórias [sic] pessoais, formas de sociabilidade e redes de interconhecimento que acompanham os estudantes muito depois da universidade e muito para além do mercado de trabalho, interpretações da realidade que tornam consensuais os modelos dominantes de desenvolvimento e os sistemas sociais e políticos que os suportam. (SANTOS, 2008, p. 191)

É importante analisar a questão da educação ambiental a partir do programa comunitário de ação ambiental oriundo da Comissão Europeia e, em seguida, abordar os desafios e as perspectivas quanto à importância da formação universitária assentada na aquisição de conhecimentos técnicos e científicos, de noções jurídicas mescladas com competências baseadas em curriculares multidisciplinares como requer a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais desenvolvidos.

Estudar o meio ambiente, nas universidades, é fundamental; porém não se pode olvidar que, há décadas, as universidades eram vistas espaços de centralidade cultural e de formação de elites. Tal modelo, nos dizeres de Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 191) vai levar as universidades a entrarem em crise de hegemonia manifestada na crise de legitimidade e na crise institucional, colocando em causa “a exclusividade dos conhecimentos que a universidade produz e transmite”.

Hoje em dia, procura-se resgatar a responsabilidade social das universidades e seu papel na construção de um Estado socioambiental com múltiplos desafios quanto à conservação do meio ambiente e à construção de um futuro sustentável. Não se trata mais de sonhos, menos ainda de utopia, mas de uma realidade vigente e urgente porque o meio ambiente se faz presente na Agenda Política dos Estados, inclusive dos Estados membros da União Europeia, objeto do presente artigo quanto ao seu Programa Comunitário de Ação Ambiental com os 04 domínios prioritários estabelecidos no sexto programa de ação para o meio ambiente, a saber: as mudanças climáticas, a biodiversidade, o meio ambiente e a saúde, e a gestão sustentável dos recursos e dos resíduos sólidos.

Para esse fim, adotar-se-á o método dedutivo abarcado na pesquisa bibliográfica e descritiva, considerando a situação problema sobre o papel da universidade em uma Europa do conhecimento na era da educação ambiental.

## 2. Educação Ambiental no Direito Internacional: Breve Análise

Já no fim da década de 60, a degradação ambiental era um novo problema social que emergia em quase todos os países industrializados. Com isso, a visão de mundo pelo ser humano existente até então, entra em crise, o que leva à construção de uma nova visão, que tem suas bases na teoria da Antiguidade, segundo a qual o ser humano assume e demonstra sua interdependência com o meio ambiente e passa a exercer uma cidadania universal com base inclusive na Carta de Direitos Humanos da ONU.

Neste contexto, surgem os interesses dos atores políticos e institucionais tradicionais acerca do meio ambiente, bem como o surgimento e fortalecimento de movimentos civis organizados. Tudo isso culmina na progressiva elaboração de políticas ambientais para enfrentar o problema da excessiva e descontrolada degradação ambiental que levou à extinção de várias espécies e ao surgimento de várias doenças e modificações climáticas no planeta. Destaca-se nesta época o chamado “Grupo de Roma” formado por cientistas, industriários e empresários que esboçaram uma preocupação ambiental e financiaram o trabalho “Limites do Crescimento” ou “Relatório *Meadows*”.

O Relatório *Meadows* ou “Limites do Crescimento”, produzido no fim da década de 70 pelo MIT e financiado pelo Clube de Roma, vai iniciar uma discussão, na comunidade internacional, sobre os problemas surgidos no planeta pela degradação da natureza pelo ser humano que conduziu à criação da noção de meio ambiente. Esta discussão incentivou a organização de movimentos sociais que acabam por sensibilizar os governos dos países, que em 1972, realizam em Estocolmo, de 5 a 16 de junho, a Conferência da ONU sobre o Ambiente Humana, mais conhecida como Convenção de Estocolmo. Nela foram discutidos e criados princípios gerais que serviriam de orientação aos Estados para instituírem políticas e leis de preservação e melhoria do meio ambiente, bem como o reconhecimento da simbiose entre natureza e seres humanos. Surgindo, assim, o primeiro Marco Internacional do Direito Ambiental que trará entre seus princípios e recomendações a proposição de criar uma educação ambiental para efetivar a proteção deste meio ambiente. Segundo Dias (2003, p. 79) “a recomendação nº96 da conferência reconhecia o desenvolvimento da educação ambiental como o elemento crítico para o combate à crise ambiental” e dentre os princípios da Declaração da Convenção de Estocolmo (ONU, 1972), o 19º apresenta

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida

atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana[...]

Com base no princípio 19 e na recomendação 96, ocorre em 1975 em Belgrado (Iugoslávia) o Encontro Internacional sobre educação ambiental promovido pela UNESCO. Neste encontro, estudiosos apresentavam a necessidade de uma nova lógica para o ensino, inserindo a questão ambiental, já propondo que este deveria ter uma nova lógica distinta da compartimentalista cartesiana, devendo ser interdisciplinar e holística. Mas defendem que esta não deveria, também, ser globalmente estabelecida, já que deveria estar integrada aos interesses de cada país, região. A educação ambiental deveria estar inserida na vida dos indivíduos não apenas enquanto estes fossem estudantes, mas sim de forma contínua. Todos estes preceitos foram configurados no texto do Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), texto final do encontro. E, também, propuseram um encontro que ocorreria em dois anos daquela data, para discutir mais profundamente e globalmente como realizar tudo isso.

Ocorre, então, em 1977 na cidade de Tbilisi, na Geórgia (ex URSS), a primeira Conferência Intergovernamental sobre educação ambiental organizada pela UNESCO e pelo PNUMA, que reuniu especialistas de todo mundo para analisar as propostas que foram feitas em encontros sub regionais promovidos pela ONU. Para o desenvolvimento da educação ambiental foi recomendado que se considerassem todos os aspectos da questão ambiental, bem como aquela se desenvolvesse de forma articulada entre as disciplinas. (DIAS, 2003). Demonstrando, portanto, a visão integrada do meio ambiente de forma que indivíduos e coletividade compreendesse a complexidade do meio ambiente e adquirisse conhecimentos e valores num processo contínuo. Segundo Moradillo e Oki (2004) A declaração produzida nesta reunião trouxe as linhas básicas iniciais que proporcionariam diretrizes para os países efetivarem a Educação Ambiental. Estas linhas foram aperfeiçoadas em publicações posteriores da UNESCO em 1985, 1986, 1988 e 1989. Ao fim acordaram em realizar em 10 anos outro encontro, que foi realizado em Moscou em 1987 para analisar as conquistas e problemas da implementação do plano estabelecido em Tbilisi e propor soluções.

A terceira conferência foi realizada em agosto de 1987 em Moscou, e segundo Moradillo e Oki (2004) destacou-se das demais por criar um quadro teórico-metodológico que possibilitou a concretização da Educação Ambiental, já que possibilitou a reorientação do processo educacional e criou um plano de ação para efetivar a educação ambiental ao longo da década de 90. Este documento tem especial importância porque é nele que se estabelece a busca em efetivar a dimensão ambiental na educação universitária, como forma

prioritária, tanto para a formação de educadores ambientais, como de profissionais das diversas áreas do conhecimento que tivessem em sua base o conhecimento das questões ambientais para aplicação em suas área de atuação. Tendo dado prioridade, para efetivar esta ação, a desenvolvimento de sensibilização para as autoridades acadêmicas, desenvolvimento de programas de estudo, formação de professores e cooperação institucional.

O outro grande evento da educação ambiental ocorreu em Thessaloniki em 1997 para dar continuidade ao plano de Moscou. E o último dos eventos sobre o tema ocorreu em 2007 em Ahmedabad na Índia, dando continuidade aos pressupostos de Tbilisi e interagindo com o a busca do Desenvolvimento Sustentável.

O principal documento de todos e que dá origem a uma ação coordenada da educação ambiental será a Declaração de Tbilisi, que tem por objetivos propor aos Estados como objetivo conduzir os indivíduos e grupos sociais a adquirir consciência e sensibilidade para o ambiente e problemas conexos, bem como incentivar experiências para compreensão destes, efetivando a ativa participação comunitária na melhoria da proteção do meio ambiente, e na solução de problemas ambientais. (DIAS, 2003).

Tbilisi traz propõe também os princípios norteadores da educação ambiental que vão servir de base para a proposição das políticas educacionais tanto através das convenções e encontros posteriores sobre o tema quanto nos países, sendo:

- 1) considerar o ambiente em sua totalidade;
- 2) ser um processo contínuo ao longo da vida, iniciando-se na pré-escola e prosseguindo por todos os estágios seguintes, formais, não formais e informais;
- 3) ser interdisciplinar em sua abordagem, utilizando o conteúdo específico de cada disciplina de forma a demonstrar sua inserção no todo da ciência, de forma equilibrada e holística;
- 4) incentivar a inserção e análise dos aspectos ambientais em planos para o desenvolvimento, que devem buscar ser sustentáveis
- 5) focar em questões ambientais potenciais e atuais sem ignorar a perspectiva histórica;
- 6) promover e demonstrar o valor e necessidade da cooperação, local, nacional e internacional, na prevenção e solução de problemas ambientais;
- 7) examinar as questões ambientais a partir dos pontos de vista locais, nacionais, regionais, e internacionais, para que indivíduos recebam informações sobre as condições ambientais em outras áreas geográficas;
- 8) capacitar estudantes a terem um papel no planejamento de suas experiências de aprendizagem e dar oportunidade de tomarem decisões e aceitarem as consequências que vem destas;

- 9) relacionar, para todas as idades, sensibilidade ambiental, conhecimentos, habilidades de solução de problemas e valores;
- 10) ajudar aprendizes a descobrirem sintomas e causas reais de problemas ambientais;
- 11) enfatizar a complexidade dos problemas ambientais, e a necessidade de se desenvolver consciência crítica e habilidades de solução de problemas, sempre pensando em uma perspectiva de interação ambiental;
- 12) utilizar diversos ambientes de aprendizagem e uma ampla coleção de métodos educacionais, para que se possa ensinar, aprender sobre, e aprender do ambiente, com devida atenção em atividades práticas e experiências originais. (ARAUJO, 2007)

A estes, com a Convenção Rio/92, se acresceu a importância de ensinar e propiciar o Desenvolvimento sustentável, princípio basilar das Ciências Ambientais, a partir de então. Este surge com a publicação do Relatório Brundtland em 1987 – que teve seu projeto proposto na Convenção de Estocolmo de 1972 – que deste momento em diante e passa a ter papel essencial também nas questões de educação ambiental.

Convenção realizada no Rio de Janeiro em 1992 trouxe, em seu texto, também a preocupação com a participação comunitária como um dos objetivos e princípios centrais da luta pela proteção do meio ambiente no mundo. Assim, não poderia ficar de fora a discussão sobre a educação ambiental, central para a formação destes cidadãos de forma a garantir sua efetiva participação para alcançar o desenvolvimento sustentável.

Esta inovação se dá, em especial, pelo período de escrita e discussões da Declaração, que se realiza já na conformação do Estado Democrático de Direito no mundo em substituição ao Estado Social. Como sabido, o Estado Social pressupõe uma atuação mais incisiva e centrada nos poderes públicos tutelando a sociedade de forma a garantir os direitos dos cidadãos, enquanto o Estado Democrático de Direito pressupõe a real atuação dos cidadãos em conjunto com o Estado, de forma que agora eles participem efetivamente dos desígnios do país para que seus anseios sejam atendidos. (CUSTODIO, 2013)

Isso aparece claramente no Princípio 10 da Declaração Rio/92 (ONU, 1992) que define:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões.

Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos.[...].

Bem como nos outros documentos produzidos durante o encontro no Rio de Janeiro em 1992, como se percebe, no Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (TEASS) – proposto no Fórum das Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais, evento paralelo da ECO/92; e na Agenda 21, em seu capítulo 36 que corroborou com as proposições de Tbilisi/77. (DIAS, 2003)

Percebe-se, como define a Agenda 21 (ONU, 1992a) que “O ensino tem fundamental importância na promoção do desenvolvimento sustentável e para aumentar a capacidade do povo para abordar questões de meio ambiente e desenvolvimento”, e a compreensão social da real relação entre sociedade e meio ambiente, demonstrando a simbiose que se vive. Neste ponto, a educação ambiental é essencial conduzindo a formação dos indivíduos que se compreendem como cidadãos globais.

## 2.1. *Conceito de Educação Ambiental*

A educação é um direito básico dos seres humanos, desde o estabelecimento do Estado Social, e foi reafirmado na Carta de Direitos Humanos da ONU de 1948 e em outros documentos internacionais posteriormente.

A educação, segundo Helita Barreira Custódio (2005, p.12) é

Ação de criar, educar, ensinar, instruir ou desenvolver as faculdades físicas, religiosas, morais, artísticas, intelectuais, profissionais da pessoa humana de todas as idades e condições sociais, desde o ensino elementar ou fundamental (precedido ou não da pré escola) ao ensino médio e técnico até o ensino superior (com a indispensável vinculação ao permanente desenvolvimento mediante pesquisa jurídico científico tecnológica) dentro da escola ou da universidade, além da educação continua, por todos os meios institucionais de comunicação, de experiência, de cursos de pós graduação (mestrado, doutorado), especialização, aperfeiçoamento, ou fora da escola ou da universidade, em continua investigação, descoberta ou defesa à prática da verdade, visando ao bem estar de todos [...] direito fundamental, inalienável e inviolável de todas as pessoas individual, social ou coletiva e publicamente consideradas, direta ou indiretamente relacionado tanto com o reconhecimento de sua própria dignidade humana e da dignidade da pessoa humana em todas as idades e condições sociais com a conscientização de seus próprios direitos, de seus deveres, de suas obrigações e das respectivas responsabilidades individuais, familiares, sociais, nacionais e internacionais.

A educação ambiental, entretanto é algo recente. Datando dos primórdios da década de 70 do século XX, após a mobilização em torno da questão ambiental surgida no fim da década de 60 e início da década de 70, que culminou na Convenção de Estocolmo de 1972.

O conceito de educação ambiental, aplicado no Brasil, é dado pela Lei 9795/99, que em consonância com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo primeiro que define

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (MEDAUAR, 2013, p.453).

pelo conceito já se percebe a característica transindividual da construção da educação ambiental que pode ser classificada em três tipos:

- a) A **educação informal**, que apesar de não ser tratada pela lei de forma direta, aparece nos tratados internacionais como ponto importante ligado a participação social e deveres dos cidadãos enquanto membros de uma sociedade democrática, construída sobre a égide do Estado Democrático de Direito. Pode ser conceituada como as ações para efetivar a educação ambiental fora do ambiente escolar.
- b) A **não formal** legalmente conceituada no art.13 da mesma lei como “as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente”. (MEDAUAR, 2013, p.455 )
- c) E por fim, A **formal** que é a educação escolar, definida pela lei 9795/99 como

Art. 9º Entende-se por educação ambiental na educação escolar a desenvolvida no âmbito dos currículos das instituições de ensino públicas e privadas [...] Art. 10. A educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal. (MEDAUAR, 2013, p.455 )

Este trabalho concentra especial atenção a educação formal, especialmente nos cursos de nível superior e. Dar-se-á especial atenção ao papel na formação a partir destes do educador ambiental essencial para uma efetivação real dos preceitos de educação ambiental que garantem a formação e efetividade de cidadania ambiental como transparece na Constituição Federal de 1988 – CF/88.

Está educação passa pelos vários tipos de relações entre as ciências, disciplinas e saberes sendo sua base, portanto, transdisciplinar, como toda Ciência Ambiental.

## 2.2. Educação Ambiental e Transdisciplinaridade

Pensada, inicialmente, por Descartes e outros criadores da Ciência na modernidade, a divisão rígida do estudo do mundo em áreas do conhecimento estanques foi motivada pela crença de que apenas a especialização levaria ao desenvolvimento científico. Para eles a especialização dos profissionais e do estudo dos objetos em visões compartimentada em áreas possibilitariam um estudo mais aprofundado de cada um dos objetos do mundo, e por fim do mundo como um todo. Partiam do pressuposto que, ao dividir o estudo era com dividir uma maçã, onde o estudo do todo era impossibilitado, mas ao retirar uma fatia e estudá-la refletiriam o todo.

Hoje, entretanto, especialização e a especialidade chegaram a tal ponto que se perdeu a perspectiva do todo do conhecimento ou estudo do mundo ou mesmo onde o objeto de estudo de cada área estanque se insere. Isso levou à busca da análise deste todo novamente e à integração destes olhares sobre o mesmo objeto, ideia defendida pela transdisciplinaridade, que busca ainda ampliar a visão deste todo para além da ciência moderna e normatizada.

Outro ponto importante em relação a especialização é a busca incessante da generalização. Isso faz com que o objeto de estudo perca sua personalidade para se encaixar em uma generalidade de características, apresentando seu pertencimento a um todo semelhante que tem pontos comuns. Tal fato leva, assim, a sua simplificação para estudo, que o insere em uma das categorias conhecidas somente pela ciência. Isso exclui os não pertencentes à área, criando uma barreira ou limite aos outros indivíduos. Segundo Morin (2005, p.60), “vivemos a época da especialização com a obsessão pela simplificação”, o que nos leva a ignorar a identidade e a singularidade dos atos, fatos, seres, e sem percebermos, ao distanciamento da realidade -pleonástica- complexa e a criação da realidade generalizada, onde segundo Morin (2005), a ciência ignora o ser humano comum e este fica ignorante sobre a ciência.

Para compreender a transdisciplinaridade, inicialmente deve-se entender o que ela não é. Ser transdisciplinar não é ser multi ou interdisciplinar e menos ainda ser holístico.

Assim deve-se compreender que:

- a) Multidisciplinaridade é uma gama de disciplinas que são propostas simultaneamente, mas sem fazer aparecer às relações que podem existir entre elas, formando sistema de um só nível e de objetivos múltiplos onde não há nenhuma cooperação entre estas disciplinas.(ROHDE, 1996)
- b) Pluridisciplinaridade é a justaposição de diversas disciplinas situadas geralmente no mesmo nível hierárquico e agrupadas de modo a fazer aparecer as relações existentes entre elas. Formam um sistema de um só nível e de objetivos

múltiplos, havendo cooperação, mas sem coordenação entre as disciplinas. (ROHDE, 1996)

- c) interdisciplinaridade é forma um sistema onde há coordenação e cooperação entre as diversas disciplinas conexas. (GUSTIN; DIAS, 2001)

Já ter um a visão holística do objeto é criar um conceito dominante a partir do qual as disciplinas devem congrega.

O transdisciplinar vai além, pois ele congrega as várias visões disciplinares do objeto, mas não exclui os saberes a respeito dele, congregando conhecimentos e saber a respeito do objeto analisado, em conjunto. Todos dão sua contribuição em relação ao estudo do objeto formando uma perspectiva não generalista, mas ampla deste. Para compreender isso devemos compreender a diferença entre conhecimento e saber.

O conhecimento vem da experiência científica. Somente pode ser construído pelo olhar do cientista sobre o objeto, onde este mede, analisa, descreve, se distancia e demonstra o que o objeto é. O saber, ao contrário, demonstra a relação do indivíduo com o objeto de estudo, suas peculiaridades ante a generalização, o como o indivíduo ou indivíduos veem o objeto de estudo no mundo, fugindo da simplificação e trabalhando a singularidade, tal qual um romance, que segundo Morin (2005, p.57) “mostra vida cotidiana, mas seres singulares, uma vida onde cada um joga em vários papéis sociais seja em casa, no trabalho com amigos etc”. Assim mostra a interdependência do todo, para formar o objeto real com sua complexidade inerente e inserção no todo dos objetos do mundo.

A transdisciplinaridade, segundo Castillo (2010), é um dos ideais de educação ambiental, onde os objetivos de compreensão do meio ambiente. Este, somente pode ser compreendido, quando tratado através do todo das áreas de conhecimento e formando associações com os saberes.

Somente através de uma perspectiva transdisciplinar na educação ambiental é possível cumprir e promover os novos valores e condutas que devem ser ambientalmente corretos, que tem como princípio norteador a ética nas relações sociais.

A Educação Ambiental é uma das possibilidades de reconstrução multifacetada não cartesiana do saber humano, constituindo-se num saber construído socialmente e caracteristicamente multidisciplinar na estrutura, interdisciplinar na linguagem e transdisciplinar na sua ação. Ela deve visar a transformação do educando através do desenvolvimento de novos valores, hábitos, posturas, condutas e atos na relação com o ambiente considerado em toda a sua complexidade. (MORADILLO; OKI, 2004, p.334)

E completam “O papel da escola, dentro de uma perspectiva política não ingênua, é o de criar espaços através de seus atores e autores sociais no sentido da desalienação dos indivíduos, diante do conhecimento fragmentado e destituído de significado para suas ações sociais.” (MORADILLO; OKI, 2004, p.334)

A Educação ambiental em nível universitário é a mais importante nesta função, pois, com base no pensamento e conhecimento desenvolvido nos ensinamentos fundamental e médio sobre o meio ambiente, ela conduz em nível superior à efetiva análise e pensamento crítico sobre o tema efetivando a transdisciplinaridade para aplicação da educação ambiental na realidade fática e vivida nas profissões destes graduandos.

### 3. O Papel das Universidades da Visão Europeia e a Educação Ambiental

Desde os tempos remotos, tanto na antiga Grécia e na Roma antiga como nos tempos atuais, a educação e a formação do indivíduo, sempre foi uma preocupação das sociedades em que pertence, salvo o papel daqueles que eram tratados como escravos, apesar de existirem alguns casos isolados sobre a formação intelectual de escravos a pedido de seus senhores.

Em tempo de modernidade e pós-modernidade, cobra-se mais das universidades por serem vistas pela sociedade como fonte de inspiração, de saber e de conhecimento. São o receptáculo da sabedoria e o farol das culturas e centros sócio-transformadores suscetíveis de quebrar os paradigmas antigos. Não seria diferente em tempos atuais para que as universidades sejam lugares de tomada de consciência da visão global do meio ambiente, das relações entre o ser humano e a natureza, agregando valores e atitudes responsáveis para a transformação da sociedade em seu processo de desenvolvimento sustentável.

Para Boaventura de Sousa Santos (2008, p.187), “Um pouco por todo o lado, a universidade confronta-se com uma situação complexa: são-lhe feitas exigências cada vez maiores por parte da sociedade ao mesmo tempo em que se tornam cada vez mais restritivas as políticas de financiamento das suas actividades [sic] por parte do Estado”.

Tratam-se, contudo, de desafios que vêm dos dois lados: a sociedade e o Estado. Antes, consideravam-se as universidades como lugar de busca da verdade, assim como destacava Karl Jaspers (1965) citado por Boaventura de Sousa (2008), tendo por objetivo principal a investigação e, sendo “um centro de cultura, disponível para a educação do homem no seu todo [...]” Visa-se, nas universidades, a formação integral do indivíduo assentada, segundo Santos (2008, p. 188) nos “três fins principais” a saber, a investigação, o ensino e a prestação de serviços.

Apesar de a inflexão ser, em si mesma, significativa e de ser dado no sentido atrofiamento da dimensão cultural da universidade e do privilegiamento do seu conteúdo utilitário, produtivista, foi sobretudo ao nível

das políticas universitárias concretas que a unicidade dos fins abstractos (sic) explodiu numa multiplicidade de funções por vezes contraditórias entre si. A explosão das funções foi, afinal, o correlato da explosão da universidade, do aumento dramática da população estudantil e do corpo docente, da proliferação das universidades, da expansão do ensino. (SOUSA, 2008, p. 187)

Ao citar Moscati (1983), Boaventura de Sousa Santos (2008) destaca as contradições que existem entre a produção de alta cultura e de conhecimentos exemplares necessários à formação das elites e a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos úteis para as tarefas de transformação social.

No entender de Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 190), a universidade sofre uma tripla crise. A primeira é a crise de hegemonia, “na medida em que a sua incapacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias leva os grupos sociais mais atingidos pelo seu défice funcional ou o Estado em nome deles a procurar meios alternativos de atingir os seus objectivos [sic].” Na segunda tradição entre hierarquização e democratização, Santos (2008, p.190) vê nela a segunda crise que sofre a universidade que é a crise de legitimidade. Para ele, “A universidade sofre uma crise de legitimidade na medida em que se torna socialmente visível à falência dos objectivos colectivamente [sic] assumidos”.

A terceira crise ocorre, nos dizeres de Santos (2008, p. 190), “entre autonomia institucional e produtividade social.” Trata-se da crise institucional que se manifesta “sempre que uma dada condição social estável e auto-sustentada deixa de poder garantir os pressupostos que asseguram a sua reprodução.” Nesse caso, salienta Santos (2008, p. 190), “A universidade sofre uma crise institucional na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas por mais eficientes.” Na realidade, espera-se da universidade, apesar de “o deficiente desempenho das funções económicas e instrumentais”,

a função de inculcar nos estudantes, valores positivos perante o trabalho e perante a organização económica e social de produção, regras de comportamento que facilitem a inserção social das trajectórias pessoais, formas de sociabilidade e redes de interconhecimento que acompanham os estudantes muito depois da universidade e muito para além do mercado de trabalho, interpretações da realidade que tornam consensuais os modelos dominantes de desenvolvimento e os sistemas sociais e políticos que os suportam.(SANTOS, 2008, p. 191)

Assim, comprova a essencialidade da Universidade na cultura e formação dos indivíduos enquanto cidadãos.

### 3.1. *Universidade e Conhecimento*

A universidade vista como lugar de transmissão da ciência, da cultura, da investigação e do ensino entra em crise nos anos sessenta devido à multiplicidade de funções, de tensões e contradições em seu processo educativo. Para Boaventura de Sousa Santos(2008, p. 190)

a universidade sofre uma crise de hegemonia na medida em que a sua incapacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias leva os grupos sociais mais atingidos pelo seu défice funcional ou o Estado em nome deles a procurar meios alternativos de atingir os seus objetivos.

Tal crise de hegemonia se manifesta na crise de legitimidade “na medida em que se torna socialmente visível a falência dos objectivos [sic] colectivamente assumidos.” (SANTOS, 2008, p. 190) Entende-se, nesse sentido que, “há uma crise de legitimidade sempre que uma dada condição social deixa de ser consensualmente aceite.” (SANTOS,2008, p. 190)

Além da crise de hegemonia oriunda também da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados e as exigências da democratização e da igualdade de oportunidades, Santos menciona também uma crise institucional entre “autonomia institucional e produtividade social.”( SANTOS, 2008, p. 190) Nos seus dizeres,

Há uma crise institucional sempre que uma dada condição social estável e auto-sustentada deixa de poder garantir os pressupostos que asseguram a sua reprodução. A universidade sofre uma crise institucional na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas por mais eficientes. (SANTOS, 2008, p. 190)

A universidade deve ser o lugar favorável e privilegiado para favorecer a inserção social e a efetividade do princípio da igualdade de oportunidades e não de exclusão social e de “continuação, consolidação e até de aprofundamento das desigualdades sociais” (SANTOS, 2008, p. 191), ou seja, de perpetuar um sistema socialmente injusto e incoerente com os objetivos da própria universidade de lutar pelos direitos sociais enquanto espaço de democratização e de cultura. É sabido que antes, a universidade visava a produção de alta cultura e conhecimento avançado, como bem assinala Santos (2008, p. 193), o que é fruto do capitalismo liberal e que vai acarretar a crise hegemônica com as dicotomias baseadas em alta cultura x cultura popular, educação x trabalho e teoria x prática.

Observa-se, nesse caso, a passagem do elitismo para a massificação da universidade, entre a alta cultura e a cultura de massas, com a consequência de degradação da produção cultural na esmagadora maioria das universidades como sublinha Santos (2008, p.194)

Para Pedro Goergen (2003, p. 102), “ a universidade, para além das tarefas de ensino e pesquisa e extensão, não pode esquecer-se de sua responsabilidade formadora das gerações de acadêmicos.” Trata-se de a universidade assumir a sua responsabilidade social, conscientizando-se e familiarizando-se “com os grandes temas e problemas que envolvem e preocupam o ser humano na atualidade.” (GOERGEN, 2003, p. 102) Nota-se que o dever formativo, nesse caso, encontra-se umbilicalmente ligado ao compromisso social da universidade. A preocupação do processo formativo dos acadêmicos deve levar em conta a formação dos acadêmicos com relação aos importantes temas atuais, indo além do conceito que domina as atividades de pesquisa e ensino, o “de racionalidade instrumental, técnico e operacional”. (GOERGEN, 2003, p. 102)

Um dos grandes temas de atualidade no século XXI é, sem dúvida, o do meio ambiente, de sua preservação e proteção dentre do espírito do Estocolmo e demais Convenções Internacionais sobre o meio ambiente. A formação para defendê-lo exige ter em mente a “premência de proteger e melhorar o meio ambiente” (ONU, 1972), pois, a contribuição do mundo acadêmico, segundo Gilberto Luiz Alves (2003, p. 219), “precisa ser dimensionada no âmbito de uma sociedade concreta, a sociedade capitalista, que produz, sobretudo, as diferenças sociais”.

Muito embora a universidade seja vista como um lugar de conhecimento e saberes, não se pode olvidar a responsabilidade social como compromisso “com o desenvolvimento equilibrado e integral do indivíduo e da humanidade como um todo, na relação dos homens entre si e com seu meio.” (GOERGEN, 2003, p. 105) Por ser, justamente, uma instituição social, a universidade deve ter como preocupação a desenvolvimento equilibrado e integral do ser humano e do meio ambiente, como bem observa Goergen (2003, p. 105).

A crise da modernidade que é também uma “crise atual da razão” segundo Horkheimer citado por Gorgen (2003, p. 106), e, pode-se emendar dizendo que ela é também existencial e, ao mesmo tempo de valores e princípios em um mundo dilacerado pelas guerras e pela exploração desenfreada dos recursos naturais e da degradação do meio ambiente.

Faz-se necessário uma educação ambiental nas universidades para que elas não se tornam instituições de risco em uma sociedade de risco, como bem preconiza Ulrich Becker<sup>1</sup> (1986) ao considerar a individualização e a globalização da atual sociedade, sua modernização, seus problemas ambientais e suas desigualdades sociais.

---

1 Ulrich Becker foi um dos pensadores mais influentes da época e um dos sociólogos mais citados nos meios acadêmicos com a publicação e tradução de seu livro “Sociedade de Risco” em mais de 30 idiomas. Morreu aos 70 anos em 01 de janeiro de 2015.

### 3.2. *Universidade e Educação Ambiental*

A Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental de Tbilisi deixa bem claro que “a educação ambiental é o resultado de uma reorientação e articulação de diversas disciplinas e experiências educativas que facilitam a percepção integrada do meio ambiente, tornando possível uma ação mais racional e capaz de responder às necessidades sociais.” TBILISI, 1977)

Desse modo, convém salientar que, no âmbito europeu, especificamente, da União Europeia, existe Programas de Ação Comunitário para o Ambiente nos quais são descritas a política ambiental, o programa de ação, a proteção do ambiente e demais assuntos sobre consumo, saúde, mudanças climáticas, energias renováveis.

O contexto do novo programa relativo ao ambiente visa à qualidade de vida que requer um ambiente sadio e, os cidadãos europeus exigem um grau de proteção do meio ambiente, tendo em vista o desenvolvimento econômico futuro e o crescimento da prosperidade e considerando a capacidade do planeta a assegurar a demanda dos recursos.

Na União Europeia, segundo o sexto Programa de Ação comunitária para o ambiente, denominado, “Meio Ambiente 2010: nosso futuro, nossa escolha”, apresentado pela Comissão, 30 anos de política ambiental conduziram a um sistema global de controles ambientais. O 5º Programa de Ação (1992-1997) em matéria ambiental e desenvolvimento sustentável, intitulado “Para um desenvolvimento sustentável” tomou novas medidas e manifestou a vontade mais larga de integrar a preocupações ecológicas em outras políticas.<sup>2</sup>

O 6º Programa define, de maneira, mais eficaz, conforme o comunicado, os objetivos e prioridades ambientais que são partes integrantes da estratégia da União Europeia no tocante ao desenvolvimento sustentável. Tal Programa delinea as grandes prioridades e os objetivos principais da política ambiental dos 05 a 10 próximos anos.

De modo geral, o 6º Programa da UE, em matéria ambiental, se resume, em 04 dimensões de ação prioritárias, a saber: a) os esforços de atenuação das mudanças climáticas, cujo objetivo visa a estabilizar as concentrações atmosféricas de gás estufa ao nível que não provocará as variações artificiais do clima sobre a terra; b) a natureza e a biodiversidade - proteger um recurso único – cujo objetivo é proteger e restaurar o funcionamento dos sistemas naturais, e acabar com o empobrecimento da biodiversidade na UE e no mundo. Proteger os solos da erosão e da poluição; c) meio ambiente e saúde, tendo por objetivo

2 Vide Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions – sur le sixième programme communautaire d’action pour l’environnement “Environnement 2010: notre avenir, notre choix” – sixième programme pour l’environnement. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0031&from=FR> Acesso em: 28 maio 2015.

atingir uma qualidade de meio ambiente na qual os níveis de contaminantes artificiais, incluindo os diferentes tipos de radiação, não produzam incidências ou riscos notáveis para a saúde das pessoas; d) o uso sustentável dos recursos naturais e gestão sustentável dos resíduos sólidos, zelando para que o consumo dos recursos renováveis e não renováveis não ultrapassa o que o ambiente pode suportar.<sup>3</sup>

Como se pode observar neste 6º Comunicado da Comissão, os recursos do planeta, especialmente, os recursos renováveis tais quais, o solo, a água, o ar e a madeira, estão sujeito á uma forte pressão por parte da sociedade humana. (UNION EUROPÉENNE, 2010) Considerando tal urgência, faz-se necessário definir estratégias suscetíveis de assegurar o uso sustentável dos recursos. É nesse contexto que se torna imperativa a educação ambiental nas universidades europeias, partindo do respeito e da efetividade dos objetivos e das finalidades e princípios contidos nas Declarações das Conferências Internacionais sobre a Educação Ambiental e, ao mesmo, tempo implementar nos meios acadêmicos as decisões das políticas ambientais oriundas da União Europeia que requerem “conhecimentos científicos sólidos e análises econômicas, fundadas nas informações e dados confiáveis sobre o ambiente[...]” (UNION EUROPÉENNE, 2001, s/p), conforme o supracitado Comunicado da Comissão de 2010.

Nessa lógica de ideias, o alargamento das políticas ambientais deve alcançar as universidades para que ela endossa o discurso ambiental em seu processo educativo através de uma formação articulada em diversas disciplinas (estudos multidisciplinares) abarcada em conhecimentos técnicos científicos, em noções jurídicas e competências sociológicas, antropológicas e filosóficas. Trata-se de uma abordagem integrada devido ao caráter multidisciplinar da educação ambiental.

É importante, nesse caso, adotar estratégias nas universidades com relação ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável, para dar à formação um caráter mais científico e técnico para uma gestão do ambiente, sem olvidar a necessidade de fornecer bases multidisciplinares aos estudantes que sejam sólidas e que “favoreçam o desenvolvimento de comportamentos compatíveis com a preservação e melhoria desse meio ambiente”, como ressalta a Recomendação nº 1 da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental de Tbilisi (1977).

Considerando as universidades uma fonte de oportunidades, mas também de grandes desafios, indaga-se diante das políticas ambientais da União Europeia, qual seria seu papel numa Europa da promoção do desenvolvimento sustentável, sabendo das dificuldades que ela enfrentam tanto no âmbito nacional como regional relativas à sua real inserção na dimensão europeia?

---

3 Idem.

O Comunicado da Comissão de 05 de fevereiro de 2003 sobre o papel das universidades na Europa do conhecimento [COM (2003) 58 final – *Non publié au journal officiel*], além de apresentar algumas dificuldades enfrentadas pelas universidades quanto aos recursos humanos como financeiros, aponta alguns desafios europeus aos quais estão confrontadas: a) o aumento da demanda na formação superior; b) a internacionalização da educação e da pesquisa; c) o desenvolvimento de uma cooperação estreita e eficaz entre as universidades e a indústria; d) a multiplicação de lugares de produção de conhecimentos; e) a reorganização de conhecimento; e) a emergência de novos desafios. (UNION EUROPÉENNE, 2003)<sup>4</sup>

Como exemplo da educação ambiental e formação construída no contexto europeu, como imperativo estabelecido pela Comissão europeia, apresentar-se-á um breve histórico da construção da Educação Ambiental na Espanha.

### 3.3. Educação Ambiental na Espanha

Após a Conferência de Tbilisi em 1977, a Espanha inicia um processo de análise para implementar Educação ambiental, e começa a realizar jornadas de estudos entre educadores ambientais para entender como aplicar os preceitos e diretrizes da Conferência. Cepeda (2002) divide a história da educação ambiental da Espanha em três etapas:

a) **A Etapa Inicial**, onde cada região autônoma tem sua organização e bases, sendo um período marcado pela diversidade e coincide com a transição democrática e abertura ao associacionismo e participação importante do movimento ecologista. “Finalmente, devemos ressaltar o papel de pioneiros, grupos, empresas e sindicatos de educação ambiental, que foram cruciais para seu impulso inicial e posterior desenvolvimento no nosso país” (CEPEDA, 2002, s/p).

As primeiras “Jornadas Nacionais sobre Educação ambiental” ocorrem em 1983 em Barcelona, as segundas em 1987 em Valsain (Segóvia). Nesta, em especial foram feitas análises da educação ambiental, trazendo novas linhas de trabalho. Estas jornadas servirão de base para inaugurar o Centro Nacional de Educação Ambiental (CENEAM) vinculada ao Ministério da educação – hoje é ente autônomo- em Valsain. (CEPEDA, 2002)

As segundas jornadas tiveram papel importante na construção da Educação ambiental espanhola, pois, tornaram vários de seus grupos de trabalhos em permanentes de forma a sistematizar a organização para incentivar a educação ambiental sendo os principais os grupos sobre:

<sup>4</sup> Vide Communication de la Commission Du 5 février 2003 – Le rôle des universités dans l’Europe de la connaissance [COM (2003) 58 final – Non publié au Journal officiel]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:c11067&from=FR> Acesso em: 28 maio 2015.

- sobre Programas institucionais de Educação Ambiental,
- sobre Educação Ambiental em Áreas Protegidas,
- sobre introdução da Educação Ambiental no Sistema Educativo
- e sobre Avaliação de Programas e Educação Ambiental

O trabalho destes grupos culmina no livro “Seminários Permanentes de Educação Ambiental” publicado em 1996 pelo Ministério de Meio Ambiente (CEPEDA, 2002).

b) A **fase de institucionalização**, ainda nos anos 80, que acompanha a efetivação das autonomias e coincidem com as primeiras jornadas da educação ambiental em (Sitges, Barcelona em 1983) passando pelas outras jornadas.

Em 1988 é realizado o “Seminário sobre Educação Ambiental para a implantação desta disciplina no Sistema Educativo.” em Navas del Marqués (Ávila) organizado pela comissão da UNESCO na Espanha que tinha por base as intenções da resolução do Conselho da Europa (Resolução 88/CI177/03-24/05/88) e que culminou na criação da LOGSE (Ley Orgánica General del Sistema Educativo), a partir de 1990. Ela incorpora a educação ambiental, como tema transversal, dentro do currículo e traz o reconhecimento oficial do professor de educação ambiental como profissão.

c) **A etapa do repensar crítico**, já nos anos 90, que conduz a exigência de critérios de qualidade dos programas e atividades, destacando a necessidade de uma educação ambiental que chegue a toda a sociedade e atente aos princípios de sustentabilidade, vendo a educação ambiental como um instrumento de enfrentando da crise sócio ambiental. Este tem como evento principal as terceiras jornadas nacionais sobre educação ambiental, que ocorreram em 1998 em Pamplona, organizada pelo Ministério do Meio ambiente. Destas jornadas surge o rascunho do que em 1990 se configuraria no “Libro Blanco de la Educación Ambiental en España” (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 1999).que teve ampla participação de profissionais e especialistas em educação ambiental em um foro aberto organizado em cinco mesas coordenadas pelas diferentes regiões autonômicas com participação pela internet e vários aportes de todos os interessados.. Ele traz o consenso, devido à sua forma democrática de criação, trazendo recomendações, ações e iniciativas a serem realizadas,

Se quer dar um novo impulso à educação ambiental, com foco em determinados aspectos que podem ser particularmente relevante nos anos seguintes: a) maior atenção aos programas educativos aos fatores sociais (culturais, políticos e econômicos), a prevenção de problemas e o debate sobre alternativas sustentáveis. b) Impacto na mudança de valores e comportamentos, além dos aspectos de sensibilização e informação ambiental. c) progressão gradual da educação ambiental para toda a comunidade e nos diferentes contextos de vida (profissionais, educacionais,

recreativas). d) inter-coordenação administrativa em todos os âmbitos e a coordenação entre os setores público e privado, com especial atenção para criação de redes e a promoção das já existentes, para melhorar a eficácia e eficiência dos planos e programas de ação. (CEPEDA, 2002, p.132)

Como recomendações têm-se:

1. A educação ambiental deve ser uma referência fundamental no planejamento e na gestão dos centros de ensino.
2. Melhorar a formação ambiental dos professores, tanto dos futuros professores quanto daqueles que estão atualmente em serviço.
3. A valoração da quantidade e qualidade dos recursos existentes e melhor a eficiência.
4. A colaboração entre os centros de ensino e destes com a sociedade de entorno. (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 1999).

Neste sentido, percebe-se que a educação e formação sobre meio ambiente na Espanha cumpre os requisitos e recomendações da Comissão europeia relativas ao 6 programa comunitário de ação para o meio ambiente intitulada “ Meio Ambiente 2010: Nosso Futuro, Nossa Escolha”.

#### **4. A Educação Ambiental no Brasil**

No Brasil, apesar do artigo de Krasilchik, na década de 80, ser o pioneiro na descrição da evolução da Educação Ambiental no Brasil (MORADILLO;OKI, 2004), as bases para a formação de uma política pública de educação ambiental tem início na Lei 6938/81 que cria a PONAMA- Política Nacional de Meio Ambiente. Ainda em vigor, esta propõe a Política Nacional de Meio ambiente no Brasil. Para tanto tem como base a educação da população para a formação de cidadãos conscientes sobre a questão ambiental, como transparece no art. 2º, inciso X “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (MEDAUAR, 2013, p.917).

Sete anos depois a CF/88 constitucionaliza o tema. Será a CF/88 que trará a obrigatoriedade constitucional de instituir uma educação voltada para a conscientização da importância de proteção do meio ambiente e da importância da participação da sociedade, o que transparece especialmente nos artigos 205, 210, 215, 216 e 225 inciso VI. Como defende Beatriz Souza Costa (2014), todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil têm parte de responsabilidade com um mundo melhor para gerações futuras.

Seu cumprimento se dará pela Lei 9597/99 que implementará a PNEA – Política Nacional de Educação Ambiental, - será a primeira lei sobre educação ambiental da

América Latina (Layrargues, 2012) - ,Lei esta regulamentada pelo Decreto 4281/2002. A lei obriga a inserção da educação ambiental na educação formal com configuração interdisciplinar, como claramente explicita no art. 8º §3º inciso I. Tal perspectiva se dá inicialmente, mas vai se desenvolvendo para buscar uma transdisciplinaridade.

Em âmbito federal vários órgãos estiveram envolvidos na implementação da educação ambiental, através de vários programas como o PRONEA (Programa Nacional de Educação Ambiental), DEA (Diretrizes de Educação Ambiental), o PEPEA (Programa de Estudos e Pesquisa em Educação Ambiental), bem como a inserção da educação ambiental na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (MORADILLO; OKI, 2004).

Além da Lei e sua regulamentação, segundo Layrargues (2012) houve a criação de vários marcos regulatórios para garantir a efetividade da lei, através da gestão publica. Entre eles o autor cita

a resolução 422/2010 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que estabelece as diretrizes para as campanhas, ações e projetos em educação ambiental, a Nota Técnica 01/2010 do Ibama, que estabelece as diretrizes para os programas de educação ambiental no âmbito do licenciamento ambiental do petróleo e gás, e a “Estratégia nacional de comunicação e educação ambiental em Unidades de Conservação”, lançada pelo Ministério do Meio Ambiente em 2011.” (LAYRARGUES, 2012, s/p)

Chegou-se inclusive a se pensar na criação de um Sistema Nacional de Educação Ambiental, que buscaria dar um salto de qualidade na articulação institucional entre os atores e instituições que lidam com a educação ambiental não só entre as esferas de governo, mas deste com a sociedade civil, para potencializar a sinergia e complementaridade neste processo educativo que se espera ser contínuo e permanente. (LAYRARGUES, 2012)

A lei do PNEA incentivou a educação não formal (art.13) e informal (art.3º), demonstrando claramente a importância de todas as formas de educação para a realização da cidadania ambiental.

A educação formal é ponto essencial para que o indivíduo participe dessa defesa do meio ambiente e para que este se enxergue como parte do problema e da solução, concretizando o princípio da participação comunitária. Somente assim poderá ser garantida a efetivação dos os princípios básicos do Direito Ambiental que buscam proteger legalmente o meio ambiente - Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, Princípio do acesso equitativo ao meio ambiente, Princípio da precaução, Princípio do desenvolvimento sustentável e Princípio da prevenção.

Nesta perspectiva deve ser lembrada a teoria pedagógica trazida por Vygotsky.

Nas décadas de 20 e 30 do século XX, surge a corrente da psicologia educacional chamada sócio-interacionista, criada pelo russo Lev Semovich Vygotsky, que desenvolveu seu trabalho na Rússia leninista, e criou tal corrente baseada nos preceitos da teoria de Engels e Marx, especialmente na dialética e no materialismo histórico.

Atualmente, seu trabalho vem, cada vez mais, ganhando importância e interpretações, especialmente no campo da educação infantil, onde participou de várias discussões teóricas, destacando-se pelas críticas que fez à teoria de seu contemporâneo, Piaget<sup>5</sup>.

Vygotsky traz uma contribuição importante para a compreensão da formação do conceito, quando esclarece como a palavra adquire significação conceitual, explicando que, para análise da palavra, deve-se dividir o significado em dois componentes. Um deles é o significado propriamente dito, que “[...] refere-se ao sistema de relações objetivas que se formou no processo de desenvolvimento da palavra, consistindo num núcleo relativamente estável de compreensão da palavra, compartilhado por todas as pessoas que a utilizam” (OLIVEIRA, 2001, p. 50), ou seja, a generalização que possibilita a compreensão do elemento, possibilitada pela educação formal. E o outro é o sentido que se refere ao significado da palavra para cada indivíduo, composto por relações que dizem respeito ao contexto de uso da palavra e às vivências afetivas do indivíduo, isto é, a individualização do elemento filtrado por sua realidade. Assim, todo e qualquer pensamento é uma generalização, que é fruto do real associado ao cultural, num contexto em que a palavra evolui, pois, além de seu significado, ela tem o sentido que lhe dá valor.

É nessa modificação e com o desenvolvimento cultural que o ser humano, enquanto ser vivo transforma-se em social por meio de um processo de internalização de comportamentos culturais desenvolvidos na sua sociedade.

Assim, a criação e a internalização de um conceito, por um indivíduo, não é algo mecânico e passivo como as teorias clássicas tentam estabelecer, nem individualista como faz transparecer a teoria de Piaget, mas é fruto de uma complexa operação, na qual a palavra é o mediador indispensável e central na construção desse processo. A mera criação e memorização de uma determinada palavra e sua relação com um objeto não forma um conceito, pois, se assim fosse, estaria sendo ignorado o pano de fundo em que se desenvolve essa relação, que é a construção histórica e a dinâmica social. Reafirmando, assim, a importância da educação ambiental formal para a compreensão do mundo pelo sujeito.

A formação do conceito surge da relação pessoal do sujeito com o objeto a ser conceituado, interpretada e mediada pela ideia cultural-social sobre o mesmo objeto no

---

5 Ele acreditava que a estrutura dos estágios descrita por Piaget seja correta, porém difere na concepção de sua dinâmica evolutiva, pois, Piaget defende que a estruturação do organismo precede o desenvolvimento, para os sociointeracionistas é o próprio processo de aprendizagem que gera e promove o desenvolvimento das estruturas mentais superiores (VYGOTSKY,1991).

ambiente em que ele vive e no qual ele absorve a forma de ver o mundo, processo sempre mediado por palavras e interação social, possibilitados pela educação formal que traz a generalização, reconhecida sócio-culturalmente, pela sociedade em que ele se insere. Desse modo, o conceito surge quando a linguagem perpetrada pela sociedade interage com o mundo interior (seu eu). Adverte-se que, para que o conceito seja gerado, não é suficiente apenas a interação, é necessário que o meio social, o ambiente, estimule o intelecto e faça sempre novas exigências, obrigando o indivíduo a perseguir seus objetivos. Por isso, o pensamento não consegue atingir o desenvolvimento necessário para absorver, pensar, avaliar e desenvolver o conceito. Ou seja, depende de mais que ligações associativas; dependem do instigar, do impulso, da necessidade imposta pelo meio ambiente. Através dessa demonstração, destaca-se que os indivíduos não absorvem simplesmente a forma de pensar que a sociedade quer transmitir, pois isso é impossível. O que a sociedade faz é dar o significado acabado daquele elemento para que ele forme seu complexo e crie sua generalização, sempre estimulado pelo ambiente. Demonstrando a importância da transdisciplinaridade na educação ambiental, mesmo em âmbito formal.

Com essa abordagem, o autor apresenta os dois tipos de conceitos que devem interagir, sempre que possível, para formar o conceito generalizado, quais sejam, o espontâneo e o científico. O conceito espontâneo “tem origem numa situação de confronto com uma situação concreta” (VYGOTSKY, 1991, p.73) e os conceitos científicos implicam logo de início uma atitude mediada relativamente ao seu objeto.

Na falta de conceito científico para maturação, a aprendizagem inicia com a imitação para chegar ao aprendizado, mesmo na educação.

Assim, o conceito pode até surgir da imitação, mas sua internalização nos indivíduos e mesmo na sociedade passa pela relação do pensamento com a linguagem, que é fruto do desenvolvimento histórico da consciência humana. Nesse sentido é que se entende a importância do educar para o olhar dos indivíduos comuns, para preparar as gerações atuais e as futuras para o cuidado com a natureza, o meio ambiente, conscientização da proteção do meio ambiente para ser capaz de não apenas dar valor, mas auxiliar a sociedade com ações efetivas e mobilizadoras de e para proteção. (CUSTÓDIO, 2014) Tudo isso apenas é possível se o sujeito a que se direciona tiver os conceitos generalizados internalizados, pois assim pode criticar e/ou aprimora-los através das informações, entretanto, o contrário não é possível.

A educação ambiental formal no período entre a Rio 92 e a Rio+20, teve uma expansão considerável no ensino fundamental brasileiro, (notadamente entre 2001 e 2004), atingindo a universalização do acesso à ela na escola e reduzindo as disparidades existentes entre os estados. (LAYRARGUES, 2012)

Mas a preocupação efetiva ficou nessas etapas de ensino. A graduação, apesar de fazer parte do ensino, pouco foi instigado a inserir a educação ambiental em seus currículos,

apesar de ter determinação legal. Isso se dá ainda pela organização cartesiana da organização do ensino no Brasil, feita de forma bem compartimentalizada, inclusive nas áreas, divididas em departamentos cartesianamente divididos que não dialogam de forma a compreender a simbiose das áreas e sua inter-relação obrigatória. Isso segundo Layrargues (2012), pode estar ligado a não internalização cultural na escola brasileira dos Parâmetros Curriculares Nacionais, criados em 1997, que a CAPES a duras penas vem tentando impor, inclusive pelas avaliações das faculdades. Seu principal elemento é o ENADE, que traz muito das questões ambientais em seu bojo em todas as áreas de graduação que os alunos se submetem à prova. Outro ponto trazido por Layrargues (2012), é a demora da aprovação da proposta das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental, pelo Conselho Nacional de Educação.

No entanto, vale salientar, que os dados “de 2004 indicaram a universalização da educação ambiental no ensino fundamental, com expressivo número de escolas – 94,95%- que declaram ter educação ambiental de alguma forma, por inserção temática no currículo, em projetos ou até mesmo, uma minoria, em disciplina específica. Em termos de atendimento, existiam em 2001 cerca de 25,3 milhões de crianças com acesso a educação ambiental, sendo que, em 2004, esse total subiu para 32,3 milhões” (MELLO, TRAJBER, 2007, p.18)

Assim, percebe-se que apesar da formação distinta da base da educação ambiental no Brasil, ela caminha a passos largos dentro das recomendações internacionais e se aproxima das propostas da União Europeia.

#### **4. Conclusões**

Tendo a Educação Ambiental iniciado com a proposição na Convenção de Estocolmo (1972) e progredido através de Convenções próprias como Tbilisi (1977), Moscou (1990) e Thessaloníki (1997), hoje tem papel fundamental para a conservação e proteção do meio ambiente, sendo componente primordial e imprescindível no processo formativo do indivíduo e da coletividade. Na atualidade a educação ambiental é essencial para compreensão dos seres humanos sobre a garantia do bem comum em prol da sadia qualidade de vida e da sustentabilidade.

Dai a importância das universidades em participar das discussões juntamente com a sociedade de forma a construir a transdisciplinaridade na análise da economia de mercado, propondo novas perspectivas e soluções para a real aplicação do desenvolvimento sustentável e efetivar a proteção do meio ambiente, agregando os valores, conhecimentos, habilidades e atitudes e competências voltadas para o meio ambiente enquanto bem de uso comum dos povos.

Procurou-se abordar nesse trabalho que, apesar das diferenças sociais mundiais, busca-se hoje um caminho conjunto de realização da educação ambiental em todos os Estados, de forma a garantir que todos participem como cidadãos globais. Nisso as universidades são lugares ou espaços privilegiados não apenas de discussões, mas de abertura para a implementação das políticas públicas desempenhando para tanto um papel decisivo na consecução dos objetivos estratégicos traçados nos Documentos Internacionais, propiciando a efetivação do preceito das responsabilidades comuns mas desiguais na garantia do bem estar social comum, uma vez que o planeta é nosso único futuro e portanto todos devem cumprir seu papel, ou seja, há uma responsabilidade de solidariedade planetária.

Assim sendo propõe-se que os Estados devem fazer cada vez mais investimentos nas Universidades para garantir a eficácia e a maximização da efetivação da educação ambiental nestas, assegurando o conhecimento científico técnico, pesquisas e noções jurídicas fundamentais para preservação do meio ambiente e a construção dos saberes sociais.

## 5. Referências

- ALVES, Gilberto Luiz. Tendências da Educação no início do Terceiro Milênio para a construção de uma Sociedade mais democrática. In: LOMBARDI, José Claudinei. **Temas de pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2003, pp. 219-232.
- ARAÚJO, Thiago Cássio d'Ávila. **Principais Marcos Históricos Mundiais da Educação Ambiental**. Disponível em <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/artigos/2007/09/11/33350-principais-marcos-historicos-mundiais-da-educacao-ambiental.html>>. Acessado em 11 de novembro de 2012.
- BRASIL.. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Disponível em: <<http://conferenciainfante.mec.gov.br/images/pdf/diretrizes.pdf>> Acesso em: 28 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 3.833, de 27 de março de 2006**. DODF de 04.04.2006. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política de Educação Ambiental do Distrito federal, cria o Programa de Educação Ambiental do Distrito Federal, complementa a Lei federal nº 9.795/99 no âmbito do Distrito federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ibram.df.gov.br/informacoes/educacao-ambiental/ibram-e-a-educacao-ambiental.html>> Acesso em: 28 maio 2015.
- CASTILLO, Róger Martínez. La importancia de la educación ambiental ante la problemática actual. In: **Revista Electrónica Educare**, vol. XIV, núm. 1, enero-junio, 2010, pp. 97-111 disponível em Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=194114419010>> Acesso em 15/05/2015.

- CEPEDA, J. Samuel Sánchez. **Diagnóstico Y Perspectivas De La Educación Ambiental en Extremadura**. Vol1. Tese (Programa de Doctorado: “Enseñanza de las Ciencias Experimentales y las Matemáticas”) -Departamento de Didáctica de las Ciencias Experimentales y de las Matemáticas da Facultad De Formación Del Profesorado Da Universidad De Extremadura. Cárceres, 2002. Disponível em < <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=331>> Acesso em 15/05/2015.
- COSTA, Beatriz Souza. A construção do sujeito constitucional ambiental. In **Veredas do Direito**. v. 8, n. 15 (2011) Disponível em <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/163>> Acesso em 15/05/2015.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes**. Campinas, SP: Millenium Editora, 2005.
- CUSTODIO, Maraluce Maria. D. Benta E As Estripulias De Emília Em “A Reforma Da Natureza” E A Educação Ambiental Informal In: NOGUEIRA, Bernardo G.B.; SILVA, Ramon Mapa da . **Direito e Literatura**: Por que devemos escrever narrativas? Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. Pags 44-60.
- \_\_\_\_\_. **Introdução ao Direito de Paisagem**: Contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.
- DIAS, Edna Cardozo. **Manual de Direito Ambiental**. 2ªed .Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- GOERGEN, Pedro. Universidade e Responsabilidade Social. In: LOMBARDI, José Claudinei. **Temas de pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2003, pp. 101-122.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. **Curso de Iniciação à pesquisa jurídica e a elaboração de projetos**: (re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e pratica. 3ª ed ver atual e aum. Belo Horizonte: UFMG/NIEPE, 2001.
- LAYRARGUES, Philippe Pomier. Educação ambiental no Brasil: o que mudou nos vinte anos entre a Rio 92 e a Rio+20 In: **ComCiência** no.136 Campinas mar/2012. Disponível em < <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=75&tid=938>> Acesso em 15/05/2015.
- LOMBARDI, José Claudinei (Org.) **Temas de pesquisa em educação**. Campinas-SP: Autores Associados, 2003; HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2003. – (Coleção educação contemporânea).
- \_\_\_\_\_. (Org.) **Globalização, pós-modernidade e educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas-SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001. – (Coleção educação contemporânea)

- MEADOWS, Donella H. *et al.* **Limites do Crescimento**: Um Relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade. São Paulo: perspectiva, 1973.
- MEDAUAR, Odete (org.). **Constituição Federal, Coletânea de Legislação de Direito Ambiental**. 13ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. RT Mini-códigos.
- MELLO, Soraia Silva de; TRAJBER, Rachel.(Coord) **Vamos cuidar do Brasil** : conceitos e práticas em educação ambiental na escola. Brasília: Ministério da Educação, Coordenação Geral de Educação Ambiental: Ministério do Meio Ambiente, Departamento de Educação Ambiental: UNESCO, 2007. 248p.
- MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE ( ESPAÑA). **Libro Blanco: de la Educación ambiental en España en Pocas Palavras**. Madri: Secretaría General de Medio Ambiente, 1999. Disponível em <[http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/recursos/documentos/pocas\\_tcm7-13555.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/recursos/documentos/pocas_tcm7-13555.pdf) > Acesso em 15/05/2015.
- MORADILLO, Edilson Fortuna de; OKI, Maria da Conceição Marinho. Educação Ambiental Na Universidade: Construindo Possibilidades In: **Quim. Nova**, Vol. 27, No. 2, 332-336, 2004 Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/qn/v27n2/19284.pdf>> Acesso em 15/05/2015.
- MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. tradução: LISBOA, Eliane. Porto Alegre: Sulina, 2005.
- OLIVEIRA, Maria Kohl de. Vygotsky: **Aprendizado E Desenvolvimento** – Um Processo Sócio-Histórico, 4ª edição, São Paulo Editora Scipione, 2001.
- ONU. **Agenda 21 Global.1992**. Disponível em< <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acessado em 11 de novembro de 2012.
- \_\_\_\_\_. **Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acessado em 11 de novembro de 2012.
- \_\_\_\_\_. **Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992 Disponível em <<http://pactoglobalcreapr.files.wordpress.com/2010/10/declaracao-do-rio-sobre-meio-ambiente.pdf>>. Acessado em 11 de novembro de 2012.
- PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. A Universidade nos Paradimas da modernidade e da pós-modernidade. In: LOMBARDI, José Claudinei. **Temas de pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2003, pp. 124-140.
- PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.) **Temas de direito urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

- ROHDE, Geraldo Mario. **Epistemologia ambiental**: uma abordagem filosófico-científica sobre a efetuação humana alopoteia. Porto alegre: EDIPUCRS, 1996, p.7-107.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- SEIFFERT, Maria Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental**: Instrumentos, Esferas de Ação e Educação Ambiental. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2006.
- UNION EUROPÉENNE. **Communication de la Commission au Conseil, au parlement Européen, au Comité Économique et Social et au Comité des Régions sur le sixième Programme Communautaire d’action pour l’Environnement “Environnement 2010: notre avenir, notre choix” – sixième programme d’action pour l’environnement/\*COM/2001/0031 final/** Disponível em:< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0031&from=FR>> Acesso em: 28 maio 2015.
- \_\_\_\_\_. **Communication de la Commission Du 5 février 2003 – Le rôle des universités dans l’Europe de la connaissance [COM (2003) 58 final – Non publié au Journal officiel]**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:c11067&from=FR>> Acesso em: 28 maio 2015.
- VYGOTSKY, Lev Semenovich. **A formação social da mente: Psicologia e Pedagogia**: O desenvolvimento dos processos psicológicos superiores, Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 4ª edição, São Paulo – SP, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Pensamento e Linguagem**. Tradução: MORES, Rev. Ridendo Castigat, 2009. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/vigo.html>> Acesso em: 15/11/2010.

# GOVERNANÇA ULTRAJADA. BRASIL: UMA ROTA DE PERIGO

---

MATUSALÉM GONÇALVES PIMENTA

Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos, orientado pela coautora. Mestre em Direito Internacional. Professor convidado de Direito Marítimo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Autor das obras: *Responsabilidade Civil do Prático e Processo Marítimo. Formalidades e Tramitação. Bolsista CAPES.*

ELIANE MARIA OCTAVIANO MARTINS

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Paulista Júlio de Mesquita. Professora do Programa de Doutorado e Mestrado da Universidade Católica de Santos. Presidente da Câmara Arbitral Marítima do Rio de Janeiro. Autora da obra (em três volumes) Curso de Direito Marítimo.

## Resumo

Este artigo tem como objetivo verificar os riscos assumidos pelo Brasil pelo não cumprimento de uma Resolução Internacional. O método de pesquisa escolhido foi o sistêmico/comparativo. A Organização Marítima Internacional (IMO), no âmbito da praticagem, adotou a Resolução A-960 (23), assumindo a postura de governança global. Houve por bem a estes pesquisadores extrair dessa carta internacional cinco princípios fundamentais. Constatou-se que esses princípios são alvos da preocupação da quase totalidade dos países-membros que, ao observá-los, assumem uma atitude de boa governança. Este trabalho coteja os padrões estabelecidos na resolução *sub studio* com o atual modelo de praticagem brasileiro, apontando para a violação de alguns desses princípios. Correlaciona, ainda, a transgressão aos preceitos fundamentais com três grandes acidentes marítimos que, infelizmente, escreveram uma história da qual a humanidade não tem de se orgulhar: Exxon Valdez, Sea Empress e Costa Concordia. Por fim, conclui-se que, ao vilipendiar os paradigmas internacionais estabelecidos pela IMO, o Brasil coloca em risco, de forma absolutamente inaceitável, o meio ambiente marinho, a segurança da navegação e a vida humana no mar.

## Palavras-chave

Governança global; Praticagem; Resolução; Paradigmas.

## Abstract

This article aims to determine the risks taken by Brazil for not fulfilling an International Resolution. The research method chosen was the systemic / comparative. In regard to Pilotage, the International Maritime Organization (IMO) adopted the A-960 (23) Resolution, and has upheld it ever since towards a global governance, approach and positioning. The authors of this article have chosen to focus in five fundamental principles, extracted from the Resolution. It has been established that these principles remain paramount to almost all member countries, and, whenever they choose to uphold them, all undertake a standpoint of good governance. This work initially analyses and compares the sub studio Resolution standards towards the present brazilian pilotage model. Moreover, it identifies some discrepancies that lead to non-compliances. Furthermore, it correlates the violation of fundamental principles to three massive maritime accidents that mankind shall not be proud of, i.e. Exxon Valdez, Sea Empress and Costa Concordia. Lastly, final conclusion is that, whenever the international IMO standards are disregarded by Brazilian Authorities, they endanger - most unacceptably - the maritime environment, the safety of navigation, and of human life at sea.

## Key words

Global governance; Pilotage; Resolution; Standards.

## 1. Introdução

Este artigo pretende apresentar a regulação técnica do serviço de praticagem, no âmbito do Direito Internacional, tendo como fundamento principal a Resolução A-960 (23) da Organização Marítima Internacional - IMO. Ao final, procurar-se-á comparar esse paradigma internacional com a atual regulação brasileira, exercida pela Autoridade Marítima, registrando-se as discrepâncias e os perigos a estas inerentes.

Adotou-se o método de abordagem sistêmico, não se pretendendo discutir a validade ou a eficácia do que a IMO considerou e recomendou como sistema seguro de praticagem, vez que essas recomendações foram corroboradas por 171 países. Nesse passo, a metodologia de procedimento escolhida foi a comparativa, caracterizada pelo cotejo do sistema recomendado e o atualmente praticado pelo Brasil.

O trabalho demonstra a cristalina intenção daquela organização internacional de, sem interferir na soberania de cada Estado, influenciar e incentivar os países-membros a regular seus sistemas de praticagem, sob a égide de princípios que possam garantir a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e a proteção do meio ambiente. No primeiro item, são apresentadas as razões para uma necessária regulação técnica de âmbito internacional.

No item seguinte, são analisados os princípios fundamentais da praticagem, extraídos do texto da resolução pesquisada. A violação a esses princípios, ocorrida em alguns países antes e depois da Resolução, é ilustrada por meio de relatos dos grandes acidentes marítimos que marcaram a história da navegação.

Demonstra-se, ainda, que o atual sistema de praticagem, adotado pelo Brasil, encontra-se em desalinho com alguns desses princípios, levando o país aos mesmos riscos indesejáveis que geraram aqueles desastres ecológicos, sendo que um deles, além dos danos ambientais, ceifou algumas preciosas vidas.

O item terceiro cuida de explicar porque a posição assumida pelo Brasil representa um desrespeito à governança global e um desperdício de dinheiro público. Procura esclarecer o paradoxo, caracterizado pelo investimento para exercer uma política pública de liderança internacional junto à IMO, na área da segurança da navegação, conjugado, inexplicavelmente, com a rejeição das decisões e recomendações da própria Organização.

Nas considerações finais, alerta-se para o perigo do intervencionismo brasileiro, em detrimento da técnica necessária, colocando em risco os bens protegidos pelo sistema de praticagem. Ao final, sugere-se uma possível transformação da Resolução em Convenção, com o fito de se ter maior poder de coerção sobre os países relutantes.

Como referencial teórico, estes articulistas apoiaram-se em doutrinadores de escol nas áreas do direito internacional (Quoc Dinh e Mario Giovanoli), da teoria geral do direito (Norberto Bobbio), e na esfera da sociologia e da governança global (Alcindo Gonçalves).

## 2. Razões para Regulação Técnica da Praticagem

A princípio, faz-se necessária uma digressão para explicar a razão da existência de uma regulação técnica da profissão do prático, para, ao depois, entender-se as motivações para uma governança no âmbito internacional.

O prático é um especialista, com conhecimento específico das peculiaridades locais: marés, ventos reinantes, correntes marítimas e seus reflexos nas águas interiores, profundidades, perigos submersos, intensidade do tráfego e outras particularidades que tais. Assim, o comandante, responsável pela condução e segurança de seu navio, cruza mares e oceanos, muitas vezes durante dias, mas, a todo porto que chega, toma dali um *expert* – o prático – que lhe empresta seus conhecimentos técnicos e particularizados daquela região.

No passado, máxime no mais pretérito, a figura do prático interessava tão somente ao comandante, preocupado naturalmente com a segurança do seu navio, tripulação e carga. Nos dias atuais, há uma mudança de foco que desloca a preocupação privada para a esfera do Estado.

Como representante do interesse público a bordo, o prático tem no seu atuar o dever de proteger direitos difusos, na seguinte ordem de prioridade: as vidas insertas na aventura marítima, o meio ambiente marinho, a segurança da navegação, a manutenção do tráfego local, o patrimônio público e o privado. Note-se que, não por acaso, listou-se por último o que era mais importante no passado. Explica-se.

Tendo em mente essa escala axiológica, cabe ao prático, como gerenciador de riscos e em situação de conflito de interesses, avaliar, caso a caso, e decidir pela realização ou não de certa manobra ou navegação. Na hipótese de colidência de interesses, em respeito aos princípios gerais do Direito, deve prevalecer decisão que proteja o bem maior.

Como exemplo corriqueiro, tem-se o interesse privado do armador de manobrar seu navio no menor tempo possível, utilizando o calado<sup>1</sup> máximo estabelecido para o porto. Pretensão legítima que só deve ser negada quando da necessidade de conjugar-se o calado com determinadas condições especiais de maré, se igualmente estas forem estabelecidas pela Autoridade Portuária.

Nessa hipótese, a movimentação do navio deve ser realizada não no tempo desejado pelo armador, mas quando houver água suficiente sob a quilha que permita uma operação segura, em obediência ao dever de proteção do bem maior. Uma manobra executada fora de hora normalmente leva ao encalhe que, dependendo do local do acidente, pode agravar-se, interrompendo o tráfego de outras embarcações, se não causar dano maior.

Infelizmente, essa prática milenar, que torna compulsória a presença de um representante do Estado a bordo, não foi ainda aproveitada em outros setores, como o da aviação civil, por exemplo. Permita-se o paralelo, *mutatis mutandis*, tão só no campo das ideias. Prossegue-se.

Ainda permanece na mente de todos os brasileiros o acidente com o avião (*Airbus A-320* - prefixo PR-MBK), de propriedade da companhia TAM, ocorrido em 17 de julho de 2007. Consoante amplamente divulgado pelos jornais, a aeronave saiu de Porto Alegre com destino a São Paulo – Aeroporto de Congonhas. Ao posar, o avião ultrapassou os limites da pista, colidindo, em infeliz coincidência, com o prédio da TAM EXPRESS. Morreram 199 pessoas: 187 estavam a bordo e outras 12 no solo.

Como principais causas do acidente foram apontadas: a desativação do reversor do motor direito da aeronave, o mau tempo na hora do pouso e a reforma irregular da pista, que foi entregue com deficiência de ranhuras auxiliares da frenagem. Todas essas informações eram de conhecimento do comandante do avião.

1 Calado é uma expressão náutica para identificar a parte do navio que fica submersa, que vai da linha d'água até a quilha, que, por sua vez, é a parte extrema inferior do navio. Os calados podem ser medidos em metros ou em pés. Os portos possuem calados máximos de operação em razão das diversas profundidades locais, devendo haver uma folga abaixo da quilha que permita a movimentação segura do navio.

Em homenagem ao debate construtivo, o caso merece comparação com a atividade que se analisa e reflexão responsável. O comandante sabia da deficiência da aeronave, em razão da desativação do reversor do motor direito. Sabia das condições meteorológicas que alertavam para chuva no momento do pouso e sabia também que a reforma da pista de Congonhas não tinha sido satisfatória. A conjugação desses fatores apontava para uma decisão de não decolar de Porto Alegre e para a realização de reparos na aeronave.

Obviamente que o comandante estava sendo pressionado para voar naquelas condições, de modo a atender aos interesses dos proprietários da empresa aérea. O não atendimento às pressões poderia implicar na perda do emprego. O mesmo resultaria se o comandante, cumprindo seu dever de transparência para com os passageiros, alertasse sobre as restrições que enfrentavam.

Certo é que ninguém ficaria a bordo, se sabedores fossem os passageiros dos riscos daquela operação. Lamentavelmente, prevaleceu o interesse privado, em detrimento do bem maior a ser protegido: as vidas a bordo e no solo.

Apenas como exercício comparativo, poder-se-ia imaginar, não exatamente um prático aéreo, mas, um piloto não tripulante; um representante do interesse público que fizesse um *check list* antes da decolagem. Nessa condição, de não subordinado aos proprietários da aeronave, teria esse representante poderes para impedir o voo, em razão do conjunto de fatores que apontava para um possível acidente. Com toda certeza, a sociedade e os usuários desse meio de transporte estariam mais protegidos.

Volta-se aos trilhos da praticagem, para dizer que a partir da consciência do dever de proteção de direitos difusos, razão da necessidade de regulação técnica padronizada no âmbito internacional, a maioria dos países passou a adotar, como medida de boa governança, o trabalho liderado pela Organização Marítima Internacional.

Por indicação de seu Comitê de Segurança Marítima e por meio da Resolução A-960 (23), a IMO adotou uma série de recomendações aos países-membros, em ato de clareza meridiana, de vontade política e de governança global, na tentativa de padronizar os serviços de praticagem em todo o mundo.

Na mesma sintonia e propósito, houve por bem a estes autores, extrair dessas recomendações os princípios reguladores fundamentais, nelas insertos, com anelo de estabelecer uma nomenclatura que facilite a compreensão das recomendações da IMO nessa Resolução.

### **3. Princípios Fundamentais na Resolução A-960 (23)**

O conceito de princípio é extremamente amplo e a matéria admite uma gama interminável de hermenêuticas e exegeses múltiplas que não interessam ao objetivo deste

artigo. Contudo, não há como compreender uma instituição, uma empresa, um país ou uma profissão, sem conhecer seus princípios fundamentais.

Os princípios que regem uma nação, normalmente, são emoldurados na sua Constituição. Nesse passo, pode-se afirmar, por exemplo, que o Brasil é regido por uma série de princípios, sendo os fundamentais aqueles esculpido no artigo primeiro da Carta Política: princípio da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa, entre outros.

No mundo jurídico, a compreensão dos princípios é de fundamental importância, podendo fazer, até mesmo, distinção entre profissionais do mesmo ramo. Para Carlos Sundfeld (1992), conhecer princípios e saber usá-los diferencia o jurista do mero conhecedor de textos legais.

No âmbito das profissões, os princípios são os pilares que permitem a real compreensão da necessidade e dos valores de determinada atividade. A advocacia, por seu turno, é orientada por um número extenso de princípios, justapostos em Estatuto, Código de Ética e na própria Constituição Federal: princípio da imprescindibilidade do advogado para administração da justiça, da capacidade postulatória exclusiva, do sigilo profissional e tantos outros.

Nesse diapasão, os princípios a seguir elencados possuem caráter ontológico, na medida em que se confundem com o próprio sentido de existência da profissão, razão por que a ofensa a qualquer deles representa sério risco aos bens protegidos pelo sistema. Entre outros, são princípios fundamentais da prática:

### 3.1. *Princípio da Sinistralidade Mínima*

Este princípio é sem dúvida o mais relevante da atividade de prática. Todos os demais princípios a esse se posicionam em condição de dependência. A busca da sinistralidade mínima é a razão de ser do prático. Se de um lado o princípio reconhece a impossibilidade de eliminação total dos sinistros, de outro, aponta para a realidade possível de se alcançar índices mínimos de acidentes, por meio de trabalho eficiente e eficaz. Avança-se.

O prático presta seu serviço colocando à disposição do comandante sua *expertise*. Sua presença a bordo resulta em externalidades positivas que beneficiam a sociedade e operam a favor do meio ambiente. Praias limpas, pescadores satisfeitos, tráfego do porto sem solução de continuidade, jornalistas sem tragédias ecológicas para contar, são alguns dos sinais silenciosos dessa profissão.

Entretanto, por via inversa, externalidades negativas poderão ocorrer traduzidas em danos a vários setores da economia. Um acidente marítimo, muitas vezes, vem acompanhado de prejuízos ao meio ambiente, à comunidade de pescadores, aos habitantes

do entorno, aos que frequentam as praias, aos que vivem da navegação, ao patrimônio público e privado e, sobretudo, aos tripulantes das embarcações.

Por conseguinte, a possibilidade de essas externalidades negativas ocorrerem é a principal razão para que os serviços de praticagem sejam regulados tecnicamente, na busca de índices mínimos de sinistralidade. Na esfera do meio ambiente, por exemplo, é dever do Estado a proteção desses direitos difusos, a ponto de terem sido alteados a *status* constitucional:

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Em boa exegese, o texto da Carta Política incumbe ao Poder Público, entre outros, o dever de regular tecnicamente os serviços de praticagem para que sejam apoucadas as possibilidades de externalidades negativas e à sociedade o dever de fiscalizar quando o Estado, por razões tantas, não cumprir o seu papel de bom regulador.

Em sintonia com essa linha de pensamento, a IMO reconheceu a importância dos práticos na promoção da segurança da navegação e na proteção do meio ambiente marinho. Recomendando aos governos dos Estados-membros a adoção de sistemas de praticagem seguros e eficientes, obviamente, no desejo de se elidir ou mitigar as externalidades negativas. *Verbis*:

*Recognizing that maritime pilots play an important role in promoting maritime safety and protecting the marine environment [...]. Governments should encourage the establishment or maintenance of competent pilotage authorities to administer safe and efficient pilotage systems.*<sup>2</sup> (IMO, 2003, Preâmbulo e Anexo 1, item 1.3).

Insta gizar que o princípio da sinistralidade mínima aponta para dois vetores distintos, a saber: a obrigatoriedade do serviço e a formação do prático. Ora, não haverá sistema seguro e eficiente se os práticos não possuírem *expertise* adequada. Tampouco, de nada adianta um serviço altamente especializado, seguro e eficiente, se ele não for usado pelos navegantes.

Em cumprimento às recomendações da IMO, a quase totalidade dos países-membros positivamente mantiveram em suas legislações o serviço de praticagem compulsório e adequaram seus requisitos de formação de práticos aos paradigmas da Organização.

2 Reconhecendo que os práticos desempenham um papel importante na promoção da segurança da navegação e na proteção do ambiente marinho [...]. Os governos devem incentivar a criação ou a manutenção de autoridades competentes para administrar sistemas de praticagem seguros e eficientes (tradução nossa).

No que se refere à formação e à *expertise* do prático, a IMO adotou uma série de recomendações, sendo uma delas a necessidade de o profissional manter-se atualizado, ostentando proficiência continuada, devendo comprová-la a intervalos periódicos. Eis excerto pertinente da Resolução:

*In order to ensure the continued proficiency of pilots and updating of their knowledge, the competent pilotage authority should itself, at intervals not exceeding five years, that all pilots under its jurisdiction continue to possess recent navigational knowledge of local area to which the certificate of license applies.*<sup>3</sup> (IMO, 2003, Anexo 1, item 6.1.1).

Essa necessidade de proficiência continuada não constava da legislação brasileira, tampouco fazia parte das normas regulamentadoras da Autoridade Marítima. Para atender a essas recomendações, a Diretoria de Portos e Costas alterou a NORMAM-12, criando a obrigatoriedade de os práticos frequentarem cursos de atualização, nos seguintes termos:

0250 – ATUALIZAÇÃO DOS PRÁTICOS. a) A atualização do prático consiste na realização do curso de atualização para práticos (ATPR), aprovado pela DPC para atender à Resolução A.960 (23) da Organização Marítima Internacional. b) O prático deve cursar o ATPR a cada ciclo de cinco anos, contados a partir de sua criação em janeiro de 2005 [...]. d) No final de cada ciclo de cinco anos, o prático que não realizou o ATPR fica impedido de concorrer à escala de rodízio única de prático, sendo afastado temporariamente da atividade, até que seja aprovado no curso (BRASIL, 2011).

Em tempos anteriores à Resolução que se analisa, infelizmente, o governo do Alaska, cedendo a pressões econômicas, tornou a prática, para a aproximação do porto de Valdez, facultativa. Essa decisão foi tomada meses antes do maior acidente marítimo da história dos Estados Unidos até aquela data.

No dia 24 de março de 1989 o petroleiro Exxon Valdez derramou no estreito de Prince William mais de 40 milhões de litros de óleo, que se espalharam por dois mil quilômetros da costa. O acidente causou uma destruição jamais vista, acarretando a morte de centenas de milhares de aves marinhas, focas e lontras.

Os esforços para o recolhimento e limpeza das áreas afetadas duraram três anos e mobilizaram cerca de onze mil pessoas. Contudo, os danos ambientais ainda são sentidos nos dias atuais e algumas ações judiciais permanecem aguardando decisão final.

3 A fim de garantir a manutenção da proficiência continuada dos práticos e a atualização dos seus conhecimentos, a autoridade competente deve certificar-se, em intervalos não superiores a cinco anos, que todos os práticos sob sua jurisdição continuam a possuir experiência recente de navegação para o local onde os seus certificados de licença se aplicam (tradução nossa).

A empresa proprietária do navio (ExxonMobil), conforme amplamente divulgado pela mídia, gastou mais de dois bilhões de dólares, para limpeza das praias, 300 milhões em indenizações para pescadores e habitantes locais prejudicados e 900 milhões em processos penais movidos pelos governos dos Estados Unidos e do Alasca. Finalmente, em uma ação civil coletiva com mais de 30 mil vítimas, que demandava cinco bilhões de dólares, a Suprema Corte americana fixou a indenização em 500 milhões de dólares.

Logo após o acidente, as autoridades do Alasca perceberam a desastrosa decisão de permitir a navegação do local sem o assessoramento do práctico. Imediatamente, alteraram as normas para tornar, como era antes, a praticagem compulsória. Infelizmente, o adágio popular se cumpriu: a tranca foi posta após a incursão do ladrão.

### *3.2. Princípio da Independência Funcional*

Há determinadas funções em que a decisão tomada pelo profissional à frente do caso deve ser respeitada pelas autoridades a ele vinculadas, sob pena de violação do princípio da independência funcional. Exemplo desse princípio pode ser colhido no direito processual penal. É como se demonstra.

Consoante o artigo 28 do Código de Processo Penal brasileiro, na hipótese de o promotor requerer o arquivamento do inquérito policial, e de o juiz considerar improcedentes suas razões, o magistrado fará remessa da peça ao procurador-geral e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão para oferecê-la ou insistirá no pedido de arquivamento. Nessa última hipótese, estará o juiz obrigado a arquivar o processo.

Percebe-se que o procurador-geral, em respeito ao princípio da independência funcional, não obriga o promotor que requereu o arquivamento à retratação. Em precisa pena, Tourinho Filho (2004) alerta para o fato de o procurador não poder designar o mesmo promotor para efetivar a denúncia, vez que a retratação compulsória seria o mesmo que violentar a consciência jurídica do promotor de justiça.

No serviço de praticagem a violação a esse princípio pode trazer consequências graves, como a ocorrida com o petroleiro Sea Empress, em fevereiro de 1996, quando o práctico local foi obrigado, pelas autoridades britânicas, a entrar com o navio, mesmo tendo alertado para o fato de excesso de calado e da necessidade de se aguardar a preamar.

O acidente ocorreu na entrada do porto de Milford Haven, no condado de Pembrokeshire, no País de Gales (Reino Unido). O navio encalhou após colidir com rochas submersas, rasgando o fundo e derramando 72 mil toneladas de óleo no mar. Permaneceu encalhado no canal de acesso ao porto por sete dias, impedindo a movimentação de outras embarcações, gerando prejuízos outros, atingindo vários setores da economia.

A poluição trouxe sérias consequências à fauna e à flora marinhas, na medida em que ocorreu na região do Parque Nacional de Pembrokeshire, conhecido reduto de animais selvagens da Europa. A área, de preservação ambiental, foi fortemente afetada, em razão de ser também região de grande comércio turístico.

Os pescadores ficaram um ano sem poder voltar às suas atividades, tempo que durou a limpeza da área afetada. Quando eles finalmente regressaram, contabilizaram grandes prejuízos, já que as vendas caíram substancialmente em razão de receio dos consumidores quanto à qualidade dos peixes.

Foram gastos 120 milhões de libras esterlinas com as operações de limpeza. E, em razão da complexidade, não foram determinados os prejuízos indiretos que a sociedade local teve de suportar.

Três anos após o acidente, os jornais da Europa anunciaram que a autoridade portuária de Milford Haven assumiu a responsabilidade pelo ocorrido, para se beneficiar do instituto da confissão no processo. Admitiu ter obrigado o práctico a executar manobra que ele entendia de risco inaceitável. A responsável foi condenada em quatro milhões de libras esterlinas, além de 825 mil de custas judiciais.

Percebendo a importância do princípio da independência funcional, a IMO, após estudar esse e outros tantos acidentes marítimos similares, por meio da resolução que se analisa, emitiu a seguinte recomendação aos países-membros:

*The ASSEMBLY, RECALLING Article 15 (j) of the Convention on the International Maritime Organization concerning the functions of the assembly in relation to regulations and guidelines concerning maritime safety and prevention and control of marine pollution from ships, [...] ADOPTS the following recommendations: [...] The pilot should have the right to refuse pilotage when the ship to be piloted poses a danger to the safety of navigation or to the environment.*<sup>4</sup> (IMO, 2003, Preâmbulo; Anexo 2, item 8).

Permita-se transportar, para efeito didático, os ensinamentos do magistério de Tourinho Filho para o direito marítimo. Obrigar o práctico a executar uma manobra, que ele julgue de risco inaceitável para os bens a serem protegidos, seria violentar a “consciência náutica” desse profissional. Daí a acertada decisão da IMO em garantir o direito de o práctico recusar navegação ou manobra que sua consciência profissional reprovar.

4 A ASSEMBLEIA, lembrando o artigo 15 (j) da Convenção sobre a Organização Marítima Internacional, no que diz respeito às atribuições da assembleia, em relação aos regulamentos e diretrizes quanto à segurança da navegação e à prevenção e controle da poluição marinha causada por navios, [...] APROVA as seguintes recomendações: [...] o práctico deve ter o direito de recusar a manobra quando o navio a ser praticado colocar em risco a segurança da navegação ou o meio ambiente (tradução nossa).

Nesse aspecto, a legislação brasileira, ainda carece de regulamentação adequada para se harmonizar com o recomendado pela IMO. Na verdade, o texto legal brasileiro aponta para o sentido oposto ao da recomendação. O Decreto nº 2.596/98, que regulamenta a Lei Especial, se fez silente e a NORMAM-12 não esclareceu o quanto devia. É como se demonstra:

Lei de Segurança do tráfego Aquaviário (LESTA) - Art. 15 – O prático não pode recusar-se à prestação do serviço de praticagem, sob pena de suspensão do certificado de habilitação ou, em caso de reincidência, cancelamento deste (BRASIL, 1997).

NORMAM-12 - 0231 - CONDIÇÕES DESFAVORÁVEIS - O Prático deverá comunicar, imediatamente, à CP/DL/AG qualquer fato ou ocorrência que implique em risco à segurança do tráfego aquaviário, à salvaguarda da vida humana, à preservação do meio ambiente ou à faina de praticagem na ZP, tais como: a) Condições meteorológicas e estado do mar adversos; b) Acidentes ou fatos da navegação; ou c) Deficiências técnicas do navio ou da tripulação. Essas informações subsidiarão o CP/DL/AG a declarar a impraticabilidade na ZP, autorizar que o Serviço de Praticagem deixe de ser prestado, ou impedir a entrada e saída de embarcações (BRASIL, 2011).

Percebe-se que o texto da LESTA não admite exceções, requerendo interpretação teleológica. Ora, punição tão grave como a perda do direito de exercer a profissão deve pressupor atitude reprochável ao extremo. Assim, quis o legislador, com o verbo “recusar”, apontar para comportamento contrário à ética.

Entretanto, há situações em que a recusa se dá, justamente, pela consciência náutica do prático a vislumbrar situação de risco aos direitos difusos, que de ofício, tem o dever de proteger. Portanto, entende esse autor que o dispositivo da LESTA deveria ter sido regulamentado pelo RLESTA, o que, infelizmente, não aconteceu.

Na tentativa de atender ao clamor da classe profissional, que por várias vezes apontou a desarmonia do dispositivo legal em relação à Resolução A-960 (23) da IMO, a Autoridade Marítima tem tentado, com textos anteriores, e, por fim, com o explicitado anteriormente, criar a possibilidade de uma manobra não ocorrer quando o prático entender ser ela de risco inaceitável.

Ainda assim, com o atual texto, permanece o risco de a autoridade não aceitar os fundamentos do prático e obrigá-lo à realização da manobra. Tal fato coloca o Brasil nas mesmas condições em que estava o Reino Unido, quando do desastre do petroleiro Sea Empress, já mencionado. Daí, a insistência deste autor, na revisão da NORMAM-12, para deixar claro que é um direito do prático a recusa nas condições estabelecidas pela IMO.

A título de sugestão, esperam-se uma alteração do RLESTA para regulamentar o dispositivo legal pertinente e a imediata substituição do texto da NORMAM-12, no sentido de se respeitar o princípio da independência funcional. Transportando o legado do direito processual penal para o direito marítimo e em respeito à consciência náutica do práctico, sugere-se a seguinte redação para o texto normativo:

NORMAM-12 - CONDIÇÕES DESFAVORÁVEIS – Nas hipóteses de condições meteorológicas desfavoráveis ou de questões técnicas impeditivas para navegação ou manobra seguras, o práctico tem o direito de recusar a prestação do serviço, quando convencido de que tais circunstâncias colocam em risco os bens que, por dever de ofício, deve proteger. O fato deve ser comunicado imediatamente à autoridade marítima que, analisando a situação, deverá: a) de plano, se convencida, autorizar a não prestação do serviço; b) se não convencida, consultar o representante único do serviço de praticagem (RUSP); c) autorizar a manobra a ser realizada pelo RUSP ou outro práctico por ele indicado ou d) cancelar definitivamente a navegação ou manobra naquelas condições, se nesse sentido for o pronunciamento do RUSP.

### 3.3. Princípio da Manutenção da Experiência Recente

As atualizações de conhecimentos, de notória sabença, são exigências de qualquer profissão. Médicos, engenheiros, advogados, sociólogos, cientistas políticos e tantos outros, necessitam de estudos e participações em congressos constantes, visando à obtenção de informações das novas tendências, novas descobertas etc. No entanto, na atividade de praticagem, tais exigências ganham um contorno especial, estando positivadas em diversos ordenamentos jurídicos.

O práctico deve manter-se familiarizado com as peculiaridades de sua zona de praticagem. Não se trata de simples atualizações ou participações em congressos, mas de uma intimidade que, se faltante, pode ser fator determinante ou contribuinte para acidentes marítimos.

Os termos “familiaridade” e “experiência recente” foram os escolhidos pela IMO (2003, anexo I, inciso 6.3) para explicar a necessidade de manutenção da *expertise* do práctico. Eis a recomendação expressa na Resolução A-960 (23): “*Where a pilot in cases of absence from duty, for whatever reason, is lacking recent experience in the pilotage area, the competent pilotage authority should satisfy itself that the pilot regains familiarity with the area on his or her return to duty*”<sup>5</sup>.

5 “Sempre que um práctico, nos casos de ausência da escala de serviço, por qualquer motivo, estiver perdendo sua experiência recente na zona de praticagem, a autoridade competente deve certificar-se de

Nessa cadência, quis a Organização Internacional definir que a *expertise* exigida de um prático vai além daquelas esperadas dos demais profissionais. A familiaridade com a navegação em águas restritas depende de “experiência recente”. Na hipótese de afastamento, normalmente para tratamento de saúde, o prático deve passar por *professional updating*<sup>6</sup>, antes de seu retorno à escala de serviço.

Não basta ao prático, ou ao comandante na hipótese de isenção da obrigatoriedade de uso do serviço, ser experiente. Importa, além do tempo em que exerce a profissão, a manutenção da experiência recente. Ou seja, a experiência deve unir-se a familiaridade do dia a dia.

A Lei Especial brasileira, regulamentada pela norma menor, no mesmo sentido da recomendação da IMO, determina a execução de um número mínimo de manobras a cada período, sem o qual perde o prático sua habilitação, necessitando recuperá-la antes de seu retorno à escala de serviço:

LESTA - A manutenção da habilitação do prático depende do cumprimento da frequência mínima de manobras estabelecida pela autoridade marítima (BRASIL, 1997).

NORMAM-12 - A recuperação da habilitação é condicionada ao cumprimento de um plano de recuperação de habilitação que considerará o período em que o prático tiver deixado de cumprir o plano de manutenção da habilitação (BRASIL, 2011).

É comum em vários ordenamentos jurídicos a faculdade de usar ou não os serviços de praticagem, em determinados portos para certas embarcações, cujos comandantes comprovem frequência considerável no porto e a devida familiaridade com as peculiaridades locais. Tais exigências devem ser rigorosamente avaliadas pelas autoridades locais, sob pena de violação do princípio que se analisa.

Infelizmente, as pressões econômicas, exercidas por armadores irresponsáveis, perante as autoridades competentes, têm alargado demasiadamente essas possibilidades de isenção, em desrespeito ao princípio da experiência recente. Exemplar é o caso do navio de passageiros Costa Concordia:

Navegando em águas territoriais italianas e ostentando a bandeira da Itália, o Costa Concordia era comandando por um legítimo italiano, o capitão Francesco Schettino. Italianos também eram os oficiais navegadores. Em razão dessas circunstâncias a legislação local dava ao navio o direito de navegar, mesmo bem próximo à costa, sem o assessoramento de um prático.

---

que esse prático recuperou a familiaridade com a sua área antes de seu regresso ao serviço”. (tradução nossa)

6 Atualização profissional. (tradução nossa)

Ocorre que o comandante e seus oficiais navegadores, apesar de suas largas experiências, não mantinham a desejada familiaridade, que só se adquire com a experiência recente, das particularidades do entorno da ilha de Giglio. Como navio de turismo, navegava o Costa Concordia, não só por portos da Europa, mas também da América do Sul. A passagem por essa ilha repetia-se a intervalos muito longos, afastando do comandante e de seus oficiais a experiência especial, recomendada pela IMO.

Em sua última viagem, antes do acidente, o transatlântico partiu do porto de Savona e passou pelas cidades de Marselha, Barcelona, Palma de Maiorca, Cagliari, Palermo e Civitavecchia. Desta última, navegava para o porto de origem do cruzeiro, quando colidiu, em janeiro de 2012, com rochas submersas, nas proximidades da ilha de Giglio, na região da Toscana. Infelizmente, trinta e duas pessoas morreram.

Como não é objetivo desta pesquisa tratar das responsabilidades dos sujeitos da navegação envolvidos nesse acidente, atenta-se tão só para o reconhecimento das autoridades italianas da necessidade de alteração na legislação de praticagem.

Após o acidente, a praticagem na Itália passou a ser compulsória para qualquer navio, independentemente de sua nacionalidade, quando navegarem a menos de quatro milhas da costa. A Itália reconheceu tarde demais o seu dever de cumprir as recomendações da IMO. Desnecessária a analogia com o adágio popular já mencionado anteriormente.

O Brasil encontra-se nas mesmas condições da Itália, antes do acidente mencionado, por violar o princípio da experiência recente de forma indireta. Explica-se de forma mais detalhada essa violação no próximo item.

### 3.4. Princípio do Número Limitado

Ressalva-se que os dois próximos princípios a serem comentados estão intimamente ligados ao princípio da experiência recente, analisado no item anterior. Não há como se manter a familiaridade com as particularidades locais se não houver um número limitado de práticos para cada região e uma escala de serviços que faça uma divisão equânime do trabalho. Analisa-se essa afirmação.

Nessa sonoridade, o princípio do número limitado obedece à mesma cadência lógica de importância da familiaridade, como condição para manutenção da *expertise*. Acrescenta-se, ainda, a possibilidade de o trabalho ocorrer sob fadiga, quando o número de práticos para uma determinada região estiver aquém da necessidade.

O princípio, que ora se expõe, aponta para o respeito ao binômio: fadiga *versus expertise*. Vale dizer que um número elevado de práticos em determinada zona de praticagem diminui, não só a *expertise*, como também, e principalmente, a experiência recente.

De outra mão, um número reduzido de profissionais traria excesso de trabalho, podendo comprometer o repouso necessário, expondo o prático à fadiga.

Se a resolução sob comento trata da experiência recente, como já indicado, por outro lado, também se preocupa com a possibilidade de fadiga, recomendando repouso que permita um atuar sob condições de descanso e alerta adequados: *“Pilots should be adequately rested and mentally alert in order to provide undivided attention to pilotage duties for the duration of the passage”*.<sup>7</sup> (IMO, 2003, anexo 2, inciso 9).

Se tanto a falta da experiência recente como o trabalho sob fadiga são fatores determinantes ou contribuintes de acidentes marítimos, cabe à autoridade responsável determinar o número ideal de profissionais para cada zona de praticagem de tal ordem que evite a fadiga e mantenha a experiência recente.

Em respeito ao princípio que se analisa, o ordenamento jurídico brasileiro concede poderes a Autoridade Marítima para estabelecer o número necessário de práticos e a forma de manutenção da experiência recente, nos seguintes termos:

LESTA – art. 13, § 2º. A manutenção da habilitação do prático depende do cumprimento da frequência mínima de manobras estabelecida pela autoridade marítima. Art. 14, § único, I. Para assegurar o disposto no caput deste artigo, a autoridade marítima poderá estabelecer o número de práticos necessário para cada zona de praticagem (BRASIL, 1997).

Regulamentando os dispositivos legais mencionados, em razão do silêncio do RLESTA, a Diretoria de Portos e Costas (DPC), por meio da NORMAM-12, e para atender às recomendações da IMO, no que toca ao princípio da experiência recente, estabeleceu método lógico para determinação do número necessário de práticos por zona de praticagem (ZP).

0245 - NÚMERO DE PRÁTICOS POR ZP. a) **A DPC estabelecerá a lotação de práticos por ZP**, considerando, dentre outros aspectos, o volume do tráfego de embarcações, o tempo despendido e o grau de dificuldade para a realização das fainas de praticagem, **a necessidade de manutenção da habilitação e a carga máxima de trabalho do prático**, de acordo com o que estabelece a legislação trabalhista. b) Sempre que julgar necessário, a DPC elaborará estudos para corrigir eventuais distorções nas lotações, visando adequá-las às necessidades do serviço de praticagem (grifo nosso). (BRASIL, 2011).

<sup>7</sup> Os práticos devem estar adequadamente descansados e atentos, a fim de prestar total atenção ao serviço de praticagem, durante todo o plano de navegação e manobra. (tradução nossa)

Dessa forma, caminhava a Autoridade Marítima, em harmonia com as recomendações da IMO, com pequenos desvios, até que, ao que tudo indica, a contragosto, teve que vilipendiar seus próprios conceitos e desrespeitar norma, por ela mesma produzida, para atender a desastrosa intervenção do Governo, no apagar das luzes de 2012.

Essa ordem intervencionista de alterar o número de práticos para mais, sem os critérios normativos, foi o prenúncio para o Decreto nº 7.860/12 que pretende modificar substancialmente a regulação técnica e econômica da praticagem brasileira.

Nesse passo, a Autoridade Marítima determinou um aumento na ordem de cinquenta por cento da lotação dos práticos em todas as zonas de praticagem, alterando a NORMAM-12, ao arpejo dos critérios estabelecidos na própria norma.

Os quatrocentos práticos existentes passaram a seiscentos, em um único concurso, sendo que um certame anterior já havia trazido ao mercado um pouco mais de cem profissionais. Há situações, como a da praticagem do Rio de Janeiro e da de Santos, que o número de práticos novos, e ainda em processo de aprendizagem e aquisição de experiência, supera o número dos mais antigos. Tal situação é preocupante por três motivos, a saber:

Primeiro, os práticos que entraram, em razão desse concurso, perfazem um número nunca concebido na história da praticagem brasileira. Como formá-los, no tempo pré-estabelecido, se suas formações dependem de manobras a serem realizadas a bordo de navios e se o número destes não se alterou?

Multiplicando-se a quantidade de manobras exigidas para formação de um práctico pelo número de profissionais a serem formados, tem-se que o resultado é maior do que a quantidade de navios disponíveis. O aprendizado cuidadoso, realizado de forma individual, está sendo feito em grupos, ou seja, vários praticantes em uma única manobra.

Desse modo, a qualidade do ensino torna-se apocada, já que um único práctico instrutor tem de dividir sua atenção com mais de um aprendiz. Em consectário lógico, há de esperar-se que a formação desses novos profissionais, de igual modo, não estará nos padrões de qualidade estabelecidos pela IMO.

Segundo, se a quantidade de práticos novos, e ainda em processo de aquisição de experiência, é maior do que a dos mais experientes, segue-se que os praticantes serão treinados e formados por práticos não aptos para transferir experiência. Se a qualidade do ensino já estava prejudicada pela impossibilidade de treinamento individual, agrava-se pela inaptidão momentânea dos monitores.

Terceiro, após a formação desses novos práticos, o que já acontece em alguns portos, há e haverá uma quantidade exagerada de profissionais para um número constante de navios, fazendo com que a escala de serviço seja demasiadamente alargada, comprometendo seriamente a manutenção da experiência recente estabelecida pela IMO.

### 3.5. Princípio da Divisão Equânime

Como dito anteriormente, esse princípio prevê uma divisão equilibrada do serviço, para que todos os práticos de uma mesma ZP possam manter suas habilitações e, em conformidade com os parâmetros da IMO, manter a experiência recente.

De pouco adiantaria o estabelecimento de um número determinado de práticos se as manobras fossem direcionadas de forma a privilegiar alguns práticos em detrimento de outros. Em pouco tempo, alguns práticos perderiam suas habilitações.

De toda sorte, a obediência a esse princípio só será eficaz se houver também obediência ao princípio do número limitado. Por mais que se faça uma divisão equânime, se o número de práticos for excessivo, todos manobrarão em número insuficiente para a manutenção da familiaridade recomendada pela IMO.

Em outras palavras, embora esse princípio esteja sendo observado pelas autoridades brasileiras, por meio de uma escala única entre os profissionais, com distribuição equilibrada do serviço, seu objetivo está frustrado em razão da violação do princípio anterior.

## 4. Governança Vilipendiada

O Brasil, em razão de sua posição internacional e de seu interesse nas questões envolvendo o comércio marítimo, é membro da Organização Marítima Internacional e perante essa organização mantém seu órgão representativo: a Representação Permanente do Brasil junto a IMO (RPB-IMO), com sede em Londres, ali estrategicamente fixada, na mesma cidade-sede da IMO.

Considerando a necessidade de internalização das normas regulamentadoras para o transporte marítimo internacional adotadas pela IMO, a estrutura governamental brasileira conta, ainda, com a Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO), com sede em Brasília.

Ademais, a CCA-IMO é apoiada técnica e administrativamente pela Secretaria Executiva da Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (SEC-IMO), que ocupa as instalações da Diretoria de Portos e Costas (DPC) no Rio de Janeiro. Portanto, três órgãos brasileiros são responsáveis pela atuação e representação dos interesses brasileiros na IMO, movimentando mais de uma centena de funcionários, no Brasil e no exterior.

Como é de conhecimento notório, a IMO conta atualmente com 171 Estados-membros e três associados (Hong Kong, Macau e Ilhas Faroe), além de uma quantidade extrema de organizações não-governamentais que exerce papel consultivo. A Organização é composta pela Assembleia, pelo Conselho, pelo Secretariado e por cinco Comitês.

O Conselho é o órgão executivo da IMO. É formado por 40 países eleitos pela Assembleia para mandatos de dois anos. O Brasil por vários anos tem ocupado papel de destaque, tendo assento em uma das cadeiras do Conselho, sendo essa sua posição atual, vez que foi reconduzido para o biênio de 2014/2015.

Além de aprovar mais de 60 tratados importantes, a IMO trabalha exercendo governança global, contando com a cooperação de seus membros para preservação da segurança da navegação e do meio ambiente marinho. Para isso, adota e renova uma série de resoluções.

Depois de amplamente discutidas nos diversos subcomitês, e sendo aprovados os textos finais nos comitês pertinentes, com a participação de todos os Estados-membros, as resoluções são adotadas na Assembleia por unanimidade. Essa praxe da IMO prende-se ao fato de que suas recomendações externadas nas resoluções, ainda que *soft law*, são fruto de decisão consensual em cooperação internacional, não se esperando nenhuma rejeição posterior.

Para alguns autores essa praxe da IMO não se faz mais necessária, vez que o modelo da *soft law* tem alcançado espaço cada vez maior no direito internacional e no âmbito de aceitação dos Estados. Mario Giovanoli (2000) assevera que na esfera do comércio internacional a preferência pela *soft law* se justifica em razão das constantes mudanças nas regras, em respeito às características das relações financeiras transfronteiriças, sendo a maioria das normas desse tipo de caráter não vinculativo e nem por isso, menos cogente.

Em consonância com o magistério de Mario Giovanoli está a doutrina de Nguyễn Quoc Dinh (1999). Para esse jurista francês, a falta de obrigatoriedade das recomendações contidas nas resoluções internacionais não significa que estas não tenham alcance jurídico. Ao revés, seu impacto político é muitas vezes fundamental e justifica a obstinação com que os Estados participam nos debates que precedem a adoção desses instrumentos normativos.

De igual modo, a segurança da navegação e a proteção do meio ambiente marinho exigem normas flexíveis e de fácil alteração, na medida em que necessitam de atualizações constantes e imprescindíveis para manterem-se o alto padrão de qualidade e de controle necessários, muitas vezes, incompatíveis com a rigidez dos tratados. Nessa toada, os Estados têm aceitado a governança capitaneada pela da IMO.

Desde o final do século passado, o mundo não tem mais dúvidas sobre a importância de ações coordenadas e da necessidade de cooperação entre os Estados, sendo que o progresso depende de regulação internacional que só pode ser estabelecida por mecanismos de consenso democrático. Como ensina Alcindo Gonçalves (2011), só a governança global é capaz de lidar com os riscos sistêmicos que não têm limites geográficos, mas que inexoravelmente trazem efeitos generalizados sobre todos os países.

Desse modo, ao descumprir a Resolução A-960 (23), o Brasil tem ultrajado essa governança global, em atitude reprochável e incoerente com a liderança que exerce no âmbito da Organização e de seu Conselho. Ainda, essa posição assumida é absolutamente abstrusa, se posta em paralelo com os gastos do Brasil para manutenção de órgãos especiais, tanto em solo brasileiro quanto no exterior.

Ao que parece, os assessores jurídicos dos executivos que representam o Brasil na IMO não estão dando conta de explicar as lições de Norberto Bobbio (2007), a respeito da real função do direito. Para esse doutrinador italiano, nossas preocupações não devem estar postas para saber “como o direito é feito”, mas, na descoberta de “para que o direito serve”.

Não há dúvidas de que o Brasil dará trabalho extra aos seus diplomatas para explicar às autoridades da IMO porque trabalhou tanto na aprovação de uma resolução, porque exerceu seu papel de liderança no Conselho e porque votou na sua aprovação, se pretendia, ao depois, produzir decreto presidencial que vilipendia os princípios insertos nessas recomendações de segurança.

## 5. Conclusões

Restou demonstrado que algumas recomendações da IMO, expressas na Resolução A-960 (23), que não constavam da legislação especial brasileira, foram introduzidas no ordenamento jurídico por meio da NORMAM-12, em acertada decisão da autoridade marítima brasileira, que sempre teve a exata dimensão da importância da liderança exercida pela IMO na área da segurança marítima.

De outra mão, constatou-se que há princípios importantes nessa Resolução que estão sendo violados pelo Estado brasileiro. Ainda se verificou que essa violação está sendo posta por decreto presidencial, caracterizando-se, assim, em intervencionismo político em área técnica, verdadeiro ultraje à governança global como sugere o título deste artigo.

Considerando-se que o princípio da experiência recente está intimamente ligado ao da sinistralidade mínima e que a violação daquele consubstancia-se em violação também deste, conclui-se que o Brasil está em rota de colisão com quatro dos cinco princípios analisados.

Essas violações colocam em risco os bens protegidos pelo sistema de praticagem, mencionados anteriormente: a segurança da navegação, o meio ambiente, os patrimônios público e privado e as vidas insertas na aventura marítima.

Desse modo, na medida em que os comandantes estrangeiros confiam que essas normas de segurança da IMO são por todos respeitadas, em razão de ser esse o costume

internacional e a prática da boa governança, essa violação do Brasil tem caráter de fraude internacional, fazendo do Brasil uma rota de perigo para os que operam em seus portos.

Considerando, ainda, que o Brasil não está totalmente sozinho nessas violações, como se viu no caso do acidente do Costa Concordia, estes articulistas vislumbram a possibilidade de os países-membros decidirem por transformar a Resolução A-960 (23) em uma Convenção.

A medida sugerida, poderia fazer com que os Estados-membros, relutantes em adotar as recomendações da IMO, e que ainda não compreenderam a importância da *soft law* para o setor, tivessem sobre si maior grau de coercitividade. Na hipótese de descumprimento, responderiam por ilícito internacional. Infelizmente, a coerção ainda é a única linguagem compreendida por aqueles que não se ajustam ao saudável sistema da governança global.

## 6. Referências

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**. Novos Estudos de Teoria do Direito. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acessado em 10/05/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.537 de 1997 - Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário - LESTA**. Disponível em [www.planalto.org.br](http://www.planalto.org.br). Acessado em 10/05/2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.596 de 1998, - RLESTA**. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acessado em 10/05/2015.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Portos e Costas. **NORMAM-12, 2011**. Disponível em [www.dpc.mar.mil.br](http://www.dpc.mar.mil.br). Acessado em 10/05/2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.860 de 2012**. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acessado em 10/05/2015.

DINH, Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. Tradução: Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

GIOVANOLI, Mario. ***A new Architecture for the Global Financial Market Legal: Legal Aspects of International Financial Standard Setting***, in GIOVANOLI, Mario (Edit.). *International Monetary Law: Issues for the New Millenium*, Oxford: Oxford University Press, 2.000.

GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José A. Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

*INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). Resolution A-960 (23), 2003. Recommendations on Training and Certification and Operational Procedures for Maritime Pilots other than Deep-sea Pilots, 2003.* Disponível em [www.imo.org](http://www.imo.org). Acessado em 10/05/2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamento de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 1992.

TOURINHO FILHO, F. da Costa. **Manual de processo penal**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.