

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD  
MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

**RODRIGO DOS SANTOS AZEVEDO**

**A INFLUÊNCIA AMBIENTAL NA TRANSFIGURAÇÃO DO ESTADO MODERNO**

**CURITIBA**

**2016**

**RODRIGO DOS SANTOS AZEVEDO**

**A INFLUÊNCIA AMBIENTAL NA TRANSFIGURAÇÃO DO ESTADO MODERNO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial à obtenção do título de mestre. Linha de pesquisa: Estado, Sociedades e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. José Querino Tavares Neto.

**CURITIBA**

**2016**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Sistema

A994i 2016	<p>Azevedo, Rodrigo dos Santos</p> <p>A influência ambiental na transfiguração do Estado moderno / Rodrigo dos Santos Azevedo ; orientador, José Querino Tavares Neto. – 2016. 117 f. ; 30 cm</p> <p>Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016 Bibliografia: f. 111-117</p> <p>1. Direitos humanos. 2. Globalização. 3. Direito ambiental internacional. 4. Direito. I. Tavares Neto, José Querino. II. Pontifícia Universidade Católica do do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p> <p>Doris 4. ed. – 340</p>
---------------	---

Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central

**RODRIGO DOS SANTOS AZEVEDO**

**A INFLUÊNCIA AMBIENTAL NA TRANSFIGURAÇÃO DO ESTADO MODERNO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Orientador Prof. Dr. José Querino Tavares Neto  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Claudia Maria Barbosa  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

---

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva  
Universidade de Ribeirão Preto

À Maria de Fátima dos Santos (mãe) por tudo.  
À Claudia Lessi (esposa) e Gabriela Lessi Azevedo (filha), donas do meu coração.

## AGRADECIMENTOS

Certamente, todo esse caminho que engloba o curso de Pós-Graduação é intermediado por algumas pessoas que fazem toda a diferença a nosso favor (mestrandos). Então, entre tantas pessoas (familiares, amigos, colegas de trabalho, do mestrado, da graduação) que foram importantes para que eu chegasse até aqui, vou escolher algumas em especial.

Primeiramente agradeço ao Professor Israel Rutte das Faculdades Integradas Santa Cruz, que me apresentou o Programa de Pós-Graduação da PUCPR, e foi o primeiro que me incentivou a ingressar no mestrado quando eu ainda era seu aluno da graduação. Sem dúvida sou muito grato a ele porque me mostrou uma passagem a partir da qual eu pude não apenas aprimorar meus conhecimentos adquiridos durante a graduação, mas também, ter acesso a tudo isso que vivi e aprendi ao longo desses dois últimos anos.

Em segundo lugar, agradeço ao também Professor José Querino Tavares Neto, cujo espírito fraternalista inspira e reproduz conhecimentos de uma forma muito sincera, tranquila, espontânea e feliz. A importância de tê-lo como orientador foi de tal monta que mudou completamente a minha concepção do direito, que passou de uma caixa isolada, fria e autossuficiente a algo que é parte e deve buscar seu sentido num todo muito mais complexo, afinal, o dever ser muitas vezes não coincide com a lei nem tão pouco com a jurisprudência.

Por fim, agradeço à minha esposa Claudia Lessi, que mesmo sem saber, espontaneamente me deu todo o suporte necessário para concluir mais essa importante etapa no meu caminho acadêmico, e à minha filha Gabriela Lessi Azevedo por acrescentar e me mostrar um novo sentido na vida e inspirar tudo o que fiz desde que chegou.

É preciso navegar entre o *Estado de direito* e a *República constitucional comercial*, e compreender como a “fortuna” e a “virtude” se agitam no contexto das novas sociedades em rede (CANOTILHO, 2008, p. 25).

## RESUMO

Com a globalização, o Estado moderno foi compulsoriamente inserido num processo de reorganização política, tendo que se reestruturar para garantir a efetividade de direitos transnacionais, reconhecidos nos próprios ordenamentos jurídicos nacionais. O avanço tecnológico também intensificou esse processo, que provocou e provoca a mitigação da soberania dos Estados ao retirar-lhes a exclusividade administrativa, jurisdicional e legislativa sobre as matérias cujos interesses transbordam os limites fronteiriços. Entretanto, essa expansão da tutela internacional não elimina a nacional, mas serve tão somente de complemento, pois, o Estado continua e continuará a desempenhar um papel fundamental ao servir de principal receptáculo da sociedade representada, e de ser o ator com mais poder e legitimidade para promover e dar efetividade, no território nacional, às políticas internacionais pactuadas. Nesse contexto, a tutela ambiental foi difundida em vários organismos internacionais, além de ser consagrada nos ordenamentos jurídicos nacionais como direito difuso de terceira dimensão. Essa recente expansão da tutela ambiental, surgiu na segunda metade do século XX, e as políticas ambientais internacionais ainda não gozaram de efetividade substancial, pois, o meio ambiente permanece sendo constantemente dilapidado, principalmente com o aquecimento global que ameaça o equilíbrio ambiental e a vida de todas as espécies. A internacionalização do direito ambiental é um primeiro passo importante, que já foi dado, como tentativa de integrar Estados em prol desse interesse comum, transnacional, porém, não é suficiente para concretizar as políticas ambientais, e cuja solução é o objetivo principal deste trabalho. Sendo assim, analisou-se o contexto ambiental em alguns organismos internacionais para se tentar abstrair paradigmas e sugerir um modelo de proteção ambiental eficaz, principalmente no sentido de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações. No âmbito do Mercosul, em que pese o desenvolvimento de um considerável arcabouço jurídico ambiental, não parece ser, ou ao menos fornecer, o ambiente propício à tutela do interesse ambiental, já que nele predomina um *ethos* econômico de crescimento linear. Ademais, o modelo de gestão intergovernamental desprivilegia essa mesma tutela na medida em que fragmenta o poder político e, fatalmente, enfraquece a efetividade das normas regionais. Por sua vez, a União Europeia possui pouca expressividade de políticas ambientais, também devido ao *ethos* econômico que edificou o bloco, porém, fornece um modelo regional interessante de supranacionalidade pela interconstitucionalidade e conseqüente integração jurídica das ordens parciais, o que é bom no aspecto integrativo, além de criar instâncias administrativa, legislativa e jurisdicional autônomas, propiciando um modelo capaz de efetivar os interesses transnacionais pactuados. No âmbito das Conferências Internacionais promovidas pela ONU, pode-se dizer que até agora carecem de efetividade principalmente porque não se criou um sistema protetivo suficientemente autônomo. Por outro lado, há uma notória eficácia do sistema protetivo dos direitos humanos, que pode servir de paradigma a uma nova arquitetura normativa/institucional de proteção dos interesses ambientais. Outrossim, o ordenamento jurídico brasileiro fornece o mesmo tratamento normativo às normas internacionais ambientais deferido aos direitos humanos, conforme §2º do art. 5º da CRFB/88, devido a fundamentalidade da matéria, que evidencia a receptividade normativa nacional a essa reestruturação.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Globalização. Interconstitucionalidade. Intergovernamental. Meio-Ambiente. Efetividade das Políticas Ambientais Internacionais. Transfiguração do Estado.

## ABSTRACT

With globalization, the modern State was compulsorily inserted in a process of political reorganization and restructuring to ensure the effectiveness of transnational rights recognized in national legal systems. Technological advancement also stepped up this process, which provokes mitigation of States' sovereignty to remove a part of their autonomy administrative, jurisdictional and legislation on matters whose interests overflowing border limits. However, this expansion of international guardianship does not eliminate the national, but serves only to complement the State's one that will continue to play a key role by serving as the primary means of the represented society, and being the actor with more power and legitimacy to promote and give effective to international policies agreed in the national territory. In this context, the environmental protection has been widespread in many international bodies, further then is ahead enshrined in national's legal systems as fundamental law of third dimension. This recent expansion of environmental protection emerged in the second half of the 20th century, and international environmental policies have not enjoyed substantial effectiveness, therefore, the environment remains still been destroyed, particularly with global warming threatening the environmental balance and the life of every species. The internationalization environmental law is an important first step, which was already give, as an attempt to integrate the States in favor of this common transnational interest, however, is not enough to materialize the environmental policy, and the solution of this problem is the main purpose of this work. Therefore, we analyzed the environmental context within the framework of some international organizations to try to abstract paradigms and suggest a model of organization to effective the environmental protection, especially in order to ensure an ecologically balanced environment to present and future generations. In Mercosur's framework, in spite of the development of a considerable environmental legal framework, it don't looks like, or at least does not provide, the enabling environment to the tutelage of environment's interest, since it is dominated by a linear growth economic *ethos*. Moreover, the intergovernmental management model reduce the organization's tutelary because torn the political power fragmented and fatally weakens the effectiveness of regional standards. In her turn, the European Union has little expressiveness with environmental policies, also due to the economic *ethos* that built the block, however, provides an interesting regional model of supranational by interconstitucionalidade and consequent legal integration of nationals' orders, which is good in appearance integrative and create administrative, legislative and judicial autonomous bodies, providing a model able to carry out cross-border interests. Within the framework of international conferences organized by the UN, can be say that until now it does not produce effectiveness mainly because it did not create a sufficiently autonomous protective system. On the other hand, there is a notorious effectiveness on protective system of human rights, which perhaps can serve as a paradigm for a new regulatory/institutional framework for protection of environmental interests. Furthermore, the Brazilian legal system provides the same regulatory treatment to international environmental standards granted to human rights, according to § 2º of art. 5º of the CRFB / 88, due to the fundamentality of matter, which highlights the national rules receptivity to this restructuring.

Keywords: Human Rights. Globalization. Interconstitucionalidade. Intergovernmental. Environment. Effectiveness of International Environmental Policy. States' Transfiguration.

## LISTA DE ABREVIATURAS

AGNU	- Assembleia Geral das Nações Unidas
CDH	- Conselho de Direitos Humanos
CECA	- Comunidade Econômica do Carvão e do Aço
CIDH	- Corte Interamericana de Direitos Humanos
COP	- <i>Conference of the Parties</i>
CRFFB/88	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	- Emenda Constitucional
ECOSOC	- Conselho Econômico e Social
GEE	- Gases de Efeito Estufa
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONG	- Organização não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OSC	- Órgão de Solução de Controvérsias
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PIB	- Produto Interno Bruto
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TEC	- Tarifa Externa Comum
TPI	- Tribunal Penal Internacional
TPR	- Tribunal Permanente de Revisão
EU	- União Europeia

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 O ESTADO MODERNO E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO</b> .....	<b>14</b>
1.1 PRECEDENTES DE UMA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL.....	25
<b>2 A SIMBIOSE DOS INTERESSES NACIONAIS</b> .....	<b>38</b>
2.1 A SUPRANACIONALIDADE EUROPEIA.....	39
2.2 SOBERANIA NACIONAL E INTERCONSTITUCIONALIDADE.....	42
2.3 O MERCOSUL E O MODELO INTERGOVERNAMENTAL.....	48
2.4 DA SIMBIOSE DOS INTERESSES ECONÔMICOS AOS AMBIENTAIS.....	52
2.5 SINOPSE CAPITULAR .....	59
<b>3 A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS EM MEIO À CRISE AMBIENTAL</b> .....	<b>61</b>
3.1 RETROSPECTIVA DOS PRINCIPAIS TRATADOS INTERNACIONAIS E SEUS REFLEXOS .....	65
3.2 PERSPECTIVAS DAS CONFERÊNCIAS .....	71
3.3 ARQUITETURA NORMATIVA DOS DIREITOS HUMANOS E SEUS PARADIGMAS .....	77
<b>4 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO</b> .....	<b>87</b>
4.1 INTERNALIZAÇÃO E A ORDEM NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS.....	88
4.1.1 Dualismo ou monismo .....	90
4.1.2 Da Ordem Normativa dos Tratados Internacionais .....	91
4.1.3 Da ordem normativa dos tratados de direitos humanos .....	93
4.2 A ORDEM NORMATIVA AMBIENTAL .....	100
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>107</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>111</b>

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da organização social é objeto de estudos em diversas ciências, como a sociologia, ciências políticas e o direito. A História demonstra que a origem da formação dos Estados europeus (século XIII), que serviu de berço à formação do Estado moderno, teve origem numa aliança entre a monarquia e a burguesia para unificação do poder e proteção do comércio interno, ou seja, se fortalecerem internamente para fazerem frente aos poderes e comércios alienígenas. Foi a partir de então que se começou a construir a ideia de soberania, que de início foi apoderada pelos monarcas sob a justificativa de serem legítimos representantes divinos.

A partir de então, delimitou-se o poder no espaço, definiu-se fronteiras, unificou-se moedas, tributos e leis, bem assim, separou-se, garantiu-se e protegeu-se o mercado interno sob o domínio da burguesia nacional, e de uma forma geral, possibilitou a criação de um conteúdo moral geograficamente delimitado. O processo de colonização europeia, impulsionado pelo interesse econômico, estendeu esse modelo de organização social à América, África, Ásia e Oceania, onde as independências das antigas colônias foram sucedidas por novos Estados modernos.

Sob o viés contratualista, o Estado pode ser definido como a união de vontades do povo para formação de um organismo superior, abrindo-se mão de parte da sua liberdade natural e irrestrita a fim de alcançar outros fins (liberdade, igualdade e fraternidade), que não seriam possíveis sem que ocorresse tal liberalidade. Por outro lado, num contexto reformista/revolucionário, as dimensões do direito provocaram mudanças estruturais contínuas, que foram consagradas nos ordenamentos jurídicos dos Estados.

Atualmente há outros interesses que impulsionam e dão continuidade ao processo de desenvolvimento de reorganização social. Nesse sentido, o aquecimento global é o principal assunto que envolve o interesse de toda comunidade mundial, sendo o objetivo de várias Conferências globais, dentre elas, Estocolmo (1972), Rio de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) e a mais recente a que foi realizada em Paris (2015).

É de amplo conhecimento que a redução do aquecimento global depende diretamente da diminuição das emissões dos gases que provocam o efeito estufa a um patamar que ainda não foi muito bem definido – fala-se em até 400 partes por

milhão para que a temperatura não aumente mais que 2°C do nível pré-industrial (HARDING, 2008, p. 235). Por outro lado, as florestas continuam sendo devastadas, e isso acaba agravando esse panorama ao reduzir o poder regenerativo do Meio Ambiente.

A crise atual é multifacetada, envolve inúmeros fatores, e entre os muitos resultados está incluído o potencial desequilíbrio ambiental, que ameaça a vida de todas as espécies. Garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado tal qual foi estipulado no *caput* do art. 225 da Constituição da República de 1988 precisa sim de uma atuação eficaz do Estado brasileiro, mas, apesar de ser importante, ela não é suficiente para alcançar sozinha o objetivo dessa norma. O aquecimento global provocado pelo efeito estufa é produto de um modelo econômico global, que envolve o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico, político, cultural, etc., de todos os Estados.

Portanto, o interesse de se manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, pessoas e nações. Esse interesse é difuso, pois não se destina a um grupo determinável de pessoas, e ao mesmo tempo transfronteiriço, não pode ser limitado geograficamente, ou seja, é um interesse difuso-transfronteiriço/transnacional.

Sendo assim, ante essa crise multifacetada que ameaça o equilíbrio ambiental, e a notória falta de efetividade ou insuficiência das políticas adotadas até agora, nacionais e internacionais, para evitar a concretização desse desequilíbrio, o objetivo principal deste trabalho é sugerir um novo modelo jurídico-político de proteção do meio ambiente, que seja capaz de efetivar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, este trabalho será desenvolvido a partir de pesquisas bibliográficas, mais detidamente artigos científicos, dissertações, teses, decisões e pareceres de Organismos Internacionais.

Há, também, alguns precedentes interessantes de reorganização social que podem servir de fonte à construção desse modelo. Nesse sentido, merece análise o Mercosul, por ser um órgão internacional-regional contextualizado ao ambiente latino-americano, e que possui normativas de cunho ambiental. Também será analisada a União Europeia pelas suas particularidades, principalmente por ser um órgão supranacional que se diferencia dos blocos econômicos mais tradicionais.

O sistema protetivo dos Direitos Humanos também é um precedente interessante, principalmente pela sua notória efetividade, e por ter uma natureza que

se assemelha a dos direitos ambientais. É que os Direitos Humanos também pretendem se sobrepôr às barreiras estatais, vinculando até mesmo os Estados que não pactuaram normas específicas, pois, se caracteriza por ser ou pretender ser universal. Nesse caso, a análise será restrita ao âmbito global da ONU e regional da OEA, para entender seus instrumentos de promoção e proteção dos direitos humanos e uma possível adaptação à proteção ambiental.

Para tanto, será adotado o método comparativo, entre a estrutura organizacional do atual sistema internacional de proteção ambiental com a do Mercosul, da União Europeia e do sistema protetivo dos Direitos Humanos. A partir das pesquisas bibliográfica e comparativa, utilizar-se-á a metodologia hipotético-dedutiva para demonstrar a necessidade de reestruturação organizacional dos Estados a fim de concretizar as normas internacionais que cuidam da tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse viés, a hipótese consiste na necessidade de redefinição organizacional dos Estados, pelo redimensionamento das soberanias estatais, para efetivação das políticas ambientais internacionais contidas nos tratados.

De fato, o reconhecimento e comprometimento do Estado moderno, mesmo pela ratificação de tratados internacionais específicos, não tem sido suficiente para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de tal modo que há necessidade de se repensar e sugerir novas ideias atinentes à estrutura estatais, a fim de sair do plano normativo enfim atingir o concreto. É que as políticas ambientais internacionais simplesmente não são executadas, mesmo quando se trata de direitos fundamentais, pois, a soberania nacional serve de barreira para privilegiar outros interesses, principalmente o econômico.

Por último, além do aspecto normativo internacional, será analisada a receptividade de normas ambientais internacionais no ordenamento jurídico brasileiro para saber se o modelo a ser sugerido possui amparo na Constituição e nas leis brasileiras, ou se também seria necessária uma reforma normativa interna para fomentar a efetivação das normas ambientais internacionais.

## 1 O ESTADO MODERNO E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

O Estado nasce e é justificado para fazer contraponto a uma situação na qual inexistia a necessidade de institucionalização do poder porque nela não há instâncias sociais, exercício e controle do poder político e exploração econômica de camadas sociais desprestigiadas. Nesse sentido, Marx e Engels (2003, p. 45) acreditaram numa revolução do proletariado capaz de aniquilar e unificar as classes sociais em uma só, a qual em seguida dispensaria a existência de organizações de poderes, do Estado e do próprio direito, cujo paradigma social resultaria no que se tem por “comunismo”.

Em consonância com isso, há teorias que atribuem o surgimento do Estado à relação fática de poderes da respectiva sociedade. Segundo Bourdieu (2012, p. 72-73) o Estado surge e se desenvolve como “produto do conjunto de agentes mandatados”, que criam instâncias burocráticas autônomas para promover seus próprios interesses, e para tanto se utilizam da soberania, que é revestida de legitimidade, de início limitada ao seu próprio território, mas que tenta se expandir pela economia, influência bélica e pela política.

Por outro lado, já fazem alguns séculos quando as monarquias foram questionadas na Europa pelo surgimento de teorias que buscaram outros fundamentos à legitimação do poder estatal, que não fosse mais a divindade. Dentre os teóricos mais influentes que se debruçaram sobre esse tema, há aqueles que partiram de ideias metafísicas ao idealizarem uma situação na qual o homem estava em seu estado primitivo, socialmente isolado um do outro, tomando essa hipótese como dogma e algo possível, que existiu em algum momento da História humana.

Hobbes, Locke e Rousseau, a partir do século XVI, inauguraram e desenvolveram essa corrente ideológica europeia, nominada de “estado de natureza”, variando de um para outro com alguma característica peculiar, seja em relação à natureza humana, se boa ou má, seja pela forma de legitimação política dos governantes.

Essas teorias produziram eco nas grandes revoluções ocorridas ao longo da História humana e ajudaram a quebrar paradigmas. Foi o que ocorreu na Revolução Francesa (1789) quando o povo decidiu se desvencilhar das amarras da monarquia absolutista, surgindo várias teorias que justificaram e deram legitimidade aos

movimentos sociais, a exemplo do “Contrato Social” de Rousseau, que objetivou a democratização do Estado.

Segundo Rousseau (2012, p. 23), “sendo todos nascidos iguais e livres não alienam a liberdade senão para sua utilidade”. Nesse contexto, o Contrato Social de Rousseau (2012, p. 40; 41) teorizou a formação do Estado através da voluntariedade do povo em abrir mão de sua liberdade em prol e para o benefício da coletividade, quando, nas palavras dele, “cada um de nós reúne sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e nós recebemos num corpo cada membro, como parte indivisível do todo”.

Portanto, as teorias mecanicistas fundamentam a existência do Estado moderno como um órgão supremo criado pelo pacto social para consecução dos principais objetivos contemplados nesse acordo, e todas as pessoas que dele participaram são consideradas associadas. Sob essa concepção, o Estado é um meio necessário à sociedade para alcançar os objetivos sociais e individuais que as pessoas não conseguiriam atingir sozinhas, sem o intermédio estatal.

Nesse sentido, Rousseau (2012, p. 39-42) acreditava que todos os indivíduos contratantes cederam uma parcela da sua liberdade irrestrita, proveniente do estado de natureza, em benefício de todos os associados, de tal modo que o poder instituído se revestiu da soberania popular para promover o bem do mesmo povo, ou seja, o consenso retorna a cada um dos indivíduos como ato de império necessário à consecução dos fins sociais.

Nessa perspectiva, notória é a restrição do alcance das decisões políticas dos Estados porque elas se limitam a alcançar tão somente a população desses entes centralizadores de poder político, instituído e exercido pelos representantes do povo. O contrato social é, por conseguinte, um contrato limitado, que inclui todos os associados como beneficiários do pacto, mas que também exclui todas as demais pessoas.

Entretanto, além de todos as pessoas que não fazem parte do pacto social, o contrato também excluiu a natureza, pois, o estado social sucede o estado natural (estado de natureza), que sob o prisma contratualista é considerado como o estado humano primitivo, que dever ser superado/substituído pela associação de pessoas (SANTOS, B., 2008, p. 318). É que a concepção contratualista sustenta que o homem em estado de natureza é um ser primitivo, que vive sob as mesmas condições dos outros animais, ao passo que em sociedade ele se torna um ser

melhor, mais evoluído. Conforme Rousseau (2012, p. 37), o homem em sociedade substitui o instinto de justiça pela moralidade, ou seja, cria-se um dever onde o direito prevalece sobre o apetite; faz olhar para o outro ao passo que antes só olhava para si mesmo, e o força a consultar a razão em vez de inclinações. Em suma:

Embora se prive, nesse estado (civil), de várias vantagens, que lhe provêm da natureza, ele as ganha tão grandes, suas faculdades se exercem e se desenvolvem, as ideias se alargam, os sentimentos enobrecem, toda sua alma se eleva a tal ponto que, se os novos abusos dessa condição não o degradarem, muitas vezes abaixo da que saiu, deveria bendizer, sem cessar, o feliz instante que dela se arrancou para sempre, e que, de um animal estúpido e limitado, fez dele um ser inteligente e um homem (ROUSSEAU, 2012, p. 37).

De fato, nas sociedades pré-modernas, mesmo nas grandes civilizações, o homem era concebido como uma extensão da natureza, à qual estava totalmente atrelado, e dela dependia para sobreviver, se alimentar e retirar todas as outras necessidades, além de estar totalmente sujeito às suas intempéries (GIDDENS, 1991, p. 57). Essa condição naturalista é modificada apenas com os avanços do modernismo, mais precisamente com a influência do industrialismo, pois, a partir de então, os conhecimentos adquiridos com as ciências naturais e o desenvolvimento de novas tecnologias que esse avanço proporcionou, a natureza passou a ser concebida como objeto que poderia ser domesticado/dominado pelo homem (GIDDENS, 1991, p. 57).

Para Santos, B. (2008, p. 318-319), o contrato social pode ser considerado como a “metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental”, pois, também gera exclusões humanas dentro da própria sociedade sob a qual fora pactuado<sup>1</sup>, entretanto, mantém sua estabilidade social na medida em que estipula possibilidades de inclusão dos excluídos.

É assim porque ao longo da história a lógica contratualista serviu para regular as normas sociais que definiram as regras pelas quais os excluídos podiam, ou pelo

---

<sup>1</sup> Como exemplo as mulheres, índios, negros e mesmo os homens sem posses não gozava dos mesmos direitos políticos dos homens de posses, sendo esse fato conhecido como a institucionalização do voto censitário, segundo o qual somente esses podiam votar e serem votados.

menos tinham a impressão de, se tornarem cidadãos com os mesmos direitos e obrigações dos demais, ou seja, ter direito a ter os mesmos direitos dos incluídos. A título de exemplo, o direito de propriedade foi incluído nas Cartas Políticas europeias logo após a Revolução Francesa, entretanto, a mera previsão desse direito, apesar de gerar grandes expectativas em toda população, não possibilitou a aquisição de terras pelas classes mais pobres quando elas não tinham renda suficiente para comprá-las, fato que atingia a quase totalidade da classe trabalhadora da época, e que desencadeou processos contrarrevolucionários.

A partir dessa ideologia contratualista, o conflito social passa a se concentrar no sentido e definição do bem comum, sendo ele institucionalizado de tal forma que o Estado passou a operar a concertação social, garantindo a continuidade e o respeito ao contrato (SANTOS, B., 2008, p. 321). É dessa forma que no âmbito interno os Estados modernos conseguiram contornar todas as revoluções que o ameaçaram, pois, em paralelo ao uso do seu monopólio de violência, eles mantiveram a estabilidade necessária ao pacto atendendo parcialmente as reivindicações das classes sociais excluídas, que se deu pela inserção econômica e política gradual e limitada desses grupos sociais.

Agindo assim o Estado mediou seus próprios interesses, do poder institucionalizado, fazendo uso de uma presunção de legitimidade que lhe fora atribuída desde o contrato social, qual seja, a de ser a única pessoa competente para resolver os conflitos sociais, fato que se tornou socialmente incontestável pela sua naturalização perpetrada ao longo dos tempos. Nesse sentido, os conflitos sociais das classes trabalhadoras contra os detentores dos meios de produção foram contornados pela concessão de direitos trabalhistas que regularam a jornada de trabalho, o salário-mínimo, o descanso semanal remunerado, férias anuais com adicional, décimo-terceiro salário, aposentadoria, o direito à greve, o reconhecimento dos sindicatos como representantes da classe trabalhadora, etc.

Entretanto, apesar da centralidade do poder estatal ter gozado de um alto grau de estabilidade, o Estado tem passado por momentos de turbulências internas causados pela crescente fragmentação social e pela crise generalizada de valores, coexistindo diferentes grupos que rivalizam o poder com ele, fazendo frente à monopolização dos eixos econômico, social, político, cultural e religioso (SANTOS, B., 2008, p. 323; 324). É que o Estado moderno não possuía, ou melhor, não foi arquitetado para construir uma comunicação com a sociedade a partir de

intermediários, pois, desde sua origem a comunicação era feita de forma direta e abstrata.

Essa característica moderna tem sido modificada de tal forma que na atualidade há uma crescente expansão do terceiro setor, com fragmentos sociais, que se comunicam com o Estado como intermediário da sociedade, representando um determinado grupo ou mesmo exercendo determinada função pública em favor de toda a sociedade. Na Europa, por exemplo, o terceiro setor surge como reorganização social necessária à manutenção dos direitos trabalhistas conquistados pelo Estado-Providência, que estavam ameaçados pelas políticas neoliberais provenientes do Consenso de Washington (SANTOS, B., 2008, p. 356).

No caso brasileiro é ainda mais crônica essa relação entre Estado e a sociedade porque a cultura cidadã/democrática do país é caracterizada pelo que se pode chamar de estadania, ou seja, uma sociedade na qual os direitos adquiridos não foram fruto direto de reivindicações populares, mas sim, de concessões governamentais principalmente pela tradição política paternalista/patrimonialista combinada com o predomínio da democracia representativa excludente (ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2010, p. 185-187). De certo, a Constituição da República de 1988 tenta modificar a cultura nacional ao instituir alguns mecanismos de participação democrática direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis<sup>2</sup>; além do surgimento das Organizações Não-Governamentais na qualidade de agentes representantes da população frente ao Estado.

O surgimento do terceiro setor funciona como um rearranjo da estrutura social interna para devolver à sociedade a voz ativa até então totalmente alienada ao Estado desde o contrato social, onde se centralizou o poder nos órgãos governamentais e posteriormente nos organismos internacionais, de modo que a sociedade não assumiu desde o início um papel de protagonista no desenvolvimento social. Esse revigoreamento da sociedade nasce concomitantemente ao surgimento dos direitos difusos e coletivos no final do século XX, que quebrou a lógica individualista do direito pelo reconhecimento de interesses que não pertencem a um

---

<sup>2</sup> Em que pese a iniciativa popular de leis ainda ser um instrumento sociopolítico pouco utilizado – há registro de apenas cinco iniciativas de leis no âmbito federal até o ano de 2011 (RAUSCHENBACH, 2014, p. 207) -, não se pode menosprezar a sua importância, pois, gerou frutos como a Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que estabeleceu hipóteses de períodos de inelegibilidade para políticos condenados por improbidade administrativa ou por condenados pela prática de crimes, cuja sentença tenha transitado em julgado.

único indivíduo, mas a toda coletividade. Entretanto, a crise interna do Estado não será aprofundada porque foge ao objetivo deste trabalho, cujo foco priorizará o âmbito externo.

Sendo assim, em paralelo a uma sociedade que se reorganizou da família ao Estado, passando pelas tribos e feudos, perceberemos que a definição do bem-comum sempre foi e será o campo social de tensões e lutas a fim de cada vez mais se amplifique e se difunda a cidadania e a democracia. Essa lógica que parte do indivíduo à toda a sociedade também acompanha o direito moderno, pois, a partir da Revolução Francesa os códigos por ela influenciados primeiramente tutelaram os direitos individuais, depois os coletivos e por fim os difusos, sendo essa a sequência lógica das dimensões do direito moderno, que será mais aprofundada no Capítulo 4.

Da mesma forma que no âmbito interno, externamente o Estado-nação também passa por momento de reorganização estrutural, causado pelas próprias características da modernidade e concentradas na globalização. Para Giddens (1991, p. 60), a sociedade moderna é globalizante por natureza, devido principalmente a duas das suas principais características: o desencaixe e a reflexividade. O desencaixe se refere a característica de retirar cada uma das sociedades locais do seu próprio tempo-espaço para outro que é uniforme e global. A reflexividade se torna o paradigma do iluminismo em substituição à tradição das sociedades pré-capitalistas, iniciando-se com ela uma autocrítica radicalizada.

Giddens (1991, p. 60) define a globalização como sendo “a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”. A partir desse conceito, as sociedades locais podem ser concebidas como uma parte da sociedade global, na qual está compulsoriamente inserida, formando-se interações dialéticas mútuas entre o todo e cada uma das partes de modo que há constantes interações/influências tanto endógenas quanto exógenas.

Numa perspectiva mais atual, Castells (1999, v. 1, p. 39; 66) sustenta que no final do século XX, mais precisamente a partir de 1970 com o desenvolvimento da tecnologia da informação<sup>3</sup>, criou-se um novo paradigma tecnológico, um novo

---

<sup>3</sup> A tecnologia da informação é contextualizada na obra de Castells (1999, v. 1, p. 67) como o “conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (*software* e *hardware*),

momento de descontinuidade - assim como foram as duas revoluções industriais precedentes - responsável por transformar a materialidade social vigente. Esse avanço tecnológico, que inclui a *internet* como ferramenta essencial ao novo paradigma, produz modificações não apenas na economia, pela interdependência global das economias nacionais ou pela possibilidade de transações instantâneas de volumosos valores de um país para outro, mas também na sociedade, na cultura e no meio ambiente. Sendo assim, a revolução tecnológica da informação interconectou economias, culturas, sociedades e todos os reflexos dessas interações passam a produzir resultados tanto em escala local quanto global.

No âmbito da organização espacial, por exemplo, que é parte da expressão social, não prevalece mais a simples lógica da hierarquização pela saturação dos espaços das megalópoles, a exemplo do que ocorreu em Madri em 1985-1990 em decorrência de investimentos maciços de capital (CASTELLS, 1999, v. 1, p. 470). Outrossim, há uma forte tendência de desconcentração espacial do setor da informação, e expansão de uma rede internacional de transações dessas informações ligando inúmeros pontos de fluxos de informação (produção/consumo) entre cidades de todos os continentes, todavia, mantendo-se alguns nós que concentram importantes sedes corporativas, empresariais, fornecedores e mão-de-obra especializada, a exemplo de Nova York (CASTELLS, 1999, v. 1, p. 474-476). É que a tecnologia da informação, sobretudo com os avanços tecnológicos dos Estados asiáticos e outros que despontam nos demais continentes, formaram e continuam formando teias de fluxos tecnológicos, ou seja, de desenvolvimento da tecnologia da informação.

Ademais, na era informacional a cultura, como forma de comunicação simbólica, passa a ser virtual, e os símbolos culturais estão todos formatados pelo mesmo sistema de comunicação eletrônica, ou seja, contidos e compartilhados no mesmo espaço virtual (CASTELLS, 1999, v. 1, p. 459-462). A cultura da virtualidade se caracteriza pela confusão, ou melhor, pela fusão do imaginário (virtual) com o real, e a comunicação virtual, embora não homogeneíze todas as expressões culturais, inclui a maioria delas num sistema poderoso de fluxos capaz de despojar as localidades dos seus sentidos cultural, histórico e geográfico, reintegrando-as em

---

telecomunicações/rádiodifusão e optoeletrônica”, além da engenharia genética e seu conjunto de desenvolvimento e aplicações.

redes funcionais ou em colagens de imagens, substituindo o local pelo fluxo (CASTELLS, 1999, v.1. p. 462).

Sendo assim, as novas tecnologias não apenas facilitaram a comunicação entre pessoas distantes, reduzindo o espaço/tempo, mas também produziram reflexos globalizantes nos aspectos social, cultural e econômico, que demandam atualizações/reorganizações geopolíticas. Por exemplo, no âmbito do consumo a internet tornou possível a aquisição de produtos/serviços ofertados em páginas eletrônicas de fornecedores localizados em qualquer país do mundo. Nesse caso, a compra/venda de produtos é facilitada porque pode ser aperfeiçoada a partir de alguns poucos *clicks* de *mouse*. De outra forma, redes criminosas se ramificam em diversos países com auxílio da mesma tecnologia para coordenar e praticar crimes em várias localidades, fora da jurisdição de um único Estado. Sendo assim, além de trazer benefícios, o espaço da virtualidade também provocou a necessidade de atuação conjunta de países para regular o comércio internacional de produtos/serviços, combater os crimes cibernéticos, etc.

De fato, há uma notória transfiguração do Estado-moderno, que originado na Europa se expandiu por todo o globo de tal forma que atualmente não se vê qualquer palmo de chão sem subordinação à alguma soberania estatal, com exceção de alguns territórios localizados nos polos. Essa transfiguração é devida, como dito, às próprias características da modernidade, que se intensificaram com as novas tecnologias desenvolvidas e aplicadas nas diversas dimensões: social, econômicas, políticas e culturais.

Essa reestruturação atinge principalmente o aspecto soberano dos Estados-nação porque ele não mais possui exclusividade/domínio administrativo, legislativo ou jurisdicional, eis que o interesse global não se limita a um povo ou território. Entretanto, no âmbito das relações internacionais Giddens (1991, p. 63) acredita ser errôneo defender a tese segundo a qual as soberanias nacionais eram absolutas na origem dos Estados-nação para depois se enfraquecerem pela interdependência desenvolvida, beneficiando e permitindo uma supremacia das organizações e comunidades internacionais. Ele sustenta que a soberania se desenvolveu em paralelo aos Estados-nação, e, portanto, não estava pronta e acabada desde a origem (GIDDENS, 1991, p. 63).

De outra forma, na perspectiva da teoria do sistema mundial<sup>4</sup> acredita-se, de maneira diversa da teoria das relações internacionais<sup>5</sup>, que a economia capitalista desde seus primórdios modernos, século XVI, construiu redes de conexões econômicas internacionais e se diferenciou das conexões anteriores porque nela o poder econômico se sobrepôs ao político (GIDDENS, 2001, p. 64). É que nos antigos impérios já existiam relações econômicas internacionais, principalmente entre os centros políticos e os respectivos territórios ocupados, ao passo que a partir do capitalismo as relações econômicas não dependem mais das ocupações militares (coerção política). Logo, essa teoria atribui à economia capitalista a interconexão econômica, e, por conseguinte, seria ela a responsável pela globalização e modificação das soberanias nacionais. Entretanto, essa teoria peca ao desconsiderar o poder político dos Estados-nação em face da globalização econômica, pois, a economia global depende deles para se expandir pelos territórios soberanos, como será melhor explicado no subcapítulo seguinte.

Independente da teoria que se queira adotar, é fato que existe uma gama de dimensões que envolvem tanto a globalização quanto a soberania do Estado-nação. Nesse sentido, Giddens (1991, p. 65-72) sintetiza a modernidade a partir de quatro dimensões principais: economia capitalista; organização política dos territórios em estados-nação; ordem militar mundial e o desenvolvimento industrial. De fato, a modernidade pode ser caracterizada pela supremacia do poder econômico sobre o político porque a efetivação de políticas públicas, em sua maior parte, depende do poder econômico de tal forma que o político é influenciado pelo econômico com uma maior intensidade que o inverso dessa relação.

É fato notório, também, que além do poder econômico, o poderio militar é atributo essencial aos Estados-nação para credencia-los e privilegiá-los na seara internacional (GIDDENS, 1991, p. 67), principalmente no que tange ao poder decisório nos órgãos internacionais, a julgar pela ONU onde apenas as maiores potências econômicas e militares possuem cadeiras cativas e poder de veto no

---

<sup>4</sup> Sob a concepção da teoria do sistema mundial, a globalização, e, portanto, a mitigação das soberanias nacionais, já existe desde quando se iniciou a economia capitalista (séculos dezesseis e dezessete), através das conexões mundiais de comércios e de fábricas (GIDDENS, 1991, p. 64).

<sup>5</sup> Segundo essa teoria, de início os Estados concentravam completamente o poder em seus territórios, porém, ao longo do desenvolvimento das relações internacionais, os Estados, como sujeitos internacionais, criaram interdependências cada vez mais forte de tal modo que as soberanias nacionais gradualmente cederam espaço aos novos atores internacionais (organizações internacionais).

Conselho de Segurança. De fato, o poder militar é uma dimensão que também potencializa a globalização na medida em que fornece condições para estabilizar a guerra planetária, radicalizada ao longo do século XX pelo envolvimento de todos os continentes, cuja instabilidade poderia levar à extinção não apenas da vida humana, mas também de quase todas as outras espécies.

Em paralelo, a partir da Segunda Guerra Mundial o desenvolvimento industrial ocasionou uma crescente interdependência global na divisão do trabalho entre as populações dos diversos Estados-nação (GIDDENS, 1991, p. 70). Se por um lado os movimentos sindicais reduziram a concorrência entre os trabalhadores no âmbito nacional, na atualidade há uma concorrência internacional entre trabalhadores de várias nações, de tal modo que ela só pode ser controlada, a fim de se manter um núcleo mínimo de direitos trabalhistas nacionais, por meio da internacionalização do movimento sindical e da criação de organismos internacionais com competência para garantir esses interesses, que agora alcançam a supranacionalidade (SANTOS, B., 2008, p. 331).

A própria ciência e a tecnologia, que foram as molas propulsoras do industrialismo, se tornaram globais na era digital porque a característica principal da tecnologia da informação não é a centralidade do conhecimento e da informação, mas sim a aplicação desse conhecimento e informação num processamento de realimentação contínua, um ciclo virtuoso, que se inova pelo uso, ou seja, que gera novas tecnologias/informações no seu processamento (CASTELLS, 1999, v. 1, p. 69). Sendo assim, há uma interação global entre as tecnologias/informações desenvolvidas por cientistas do mundo inteiro, cuja formação dos profissionais e a troca de informações já era internacional há muito tempo, antes inclusive do modernismo. Nesse sentido, após o avanço tecnológico estadunidense, houve uma grande migração de estudantes, profissionais e empresários estrangeiros para o Vale do Silício, berço do desenvolvimento da informática, fato que gerou e ainda gera conexões tecnológicas e empresariais com inúmeros outros países, sobretudo a China e Índia.

Mas não é apenas isso. A sociedade moderna (pós-industrial) é uma sociedade que se revela interconectada pelos novos riscos criados a partir do século XX. O avanço da ciência financiada pelo capital, sobretudo industrial, possibilitou a criação de novas técnicas, que por sua vez foram aplicadas na indústria para fornecer novos produtos ao mercado de consumo a fim de ampliar os lucros dos

empresários, entretanto, sem se preocupar com os reveses criados pela sua utilização.

De fato, os riscos naturais da sociedade pré-industrial são diferentes dos produzidos na era industrial, pois, aqueles eram obras do destino, do acaso, enquanto estes são frutos de decisões políticas, tomadas para gerar ganhos econômicos através de aplicações tecnológicas na indústria, desenvolvidas pelas diversas áreas do conhecimento, que trazem efeitos sobre a vida (BACK, 2002, p. 78). Nesse sentido, a técnica de fusão atômica que permite a utilização da energia nuclear, e o desenvolvimento da biotecnologia, que possibilita a criação dos produtos transgênicos, não possuem estudos científicos prévios que indiquem com razoável precisão o impacto dessas técnicas sobre o meio ambiente.

Sendo assim, a sociedade atual é uma sociedade de risco tecnológico, que desconhece os riscos pelos quais está passando, pois, não sabe quais são os possíveis produtos das novas tecnologias, vez que não há controle prévio à utilização. Por exemplo, não há informação quanto aos riscos de se utilizar os organismos transgênicos na alimentação em substituição aos alimentos naturais. Simplesmente a sociedade acredita na técnica empregada porque se reveste da cientificidade dos profissionais que as desenvolvem/desenvolveram, mas nem mesmos os cientistas sabem ao certo quais são os reais prejuízos que a sociedade pode sofrer, por exemplo, se a saúde de quem consome esses produtos pode ser prejudicada por alguma doença inusitada.

Outra característica dos riscos inerentes às novas tecnologias é a perda dos limites temporal e espacial dos perigos que possam ser produzidos (BECK, 2002, p. 84). Tomando-se como exemplo o acidente causado pelos tsunamis em março de 2011 nas usinas nucleares japonesas de Fukushima; além das 20 mil vítimas locais do desastre natural, os danos ambientais se espalharam por quase toda a parte do mundo porque a radiação contaminou o oceano pacífico e foi parcialmente lançada na atmosfera, fato que gera o total descontrole espacial dos danos. Além do mais, não se sabe ao certo até quando a radiação liberada pelos reatores irá cessar seus efeitos, ou seja, o limite temporal de efeitos das reações. Esse exemplo é interessante também porque há causas naturais precedentes (tsunamis), que produz efeitos locais e temporários, mas por ter atingido uma usina nuclear, desencadeou danos incalculáveis/incontroláveis.

É dizer, as vítimas das ameaças tecnológicas atuais não podem ser delimitadas como outrora foram os trabalhadores, os judeus ou os negros, nem mesmo as fronteiras políticas e zonas de conflitos podem parar os danos causados pelas tecnologias modernas (BECK, 2002, p. 97). Então, pode-se dizer que todas as pessoas, em qualquer lugar do mundo, podem ser afetadas pelos danos causados com a exploração nuclear, dos organismos transgênicos ou pelo desmatamento da Amazônia, ou seja, todos nós compartilhamos o mesmo espaço, não importa a distância ou nação. Portanto, as tensões geradas pelos riscos sem fronteiras espaciais/temporais não se resolvem mais no âmbito nacional, mas somente no âmbito internacional (BACK, 2002, p. 102).

Por outro lado, o isolamento nacional não deve ser considerado como opção a fim de barrar o desenvolvimento tecnológico porque isso certamente causaria a estagnação do Estado-nação isolado, como aliás foi o que ocorreu em alguns países de vanguarda tecnológica. Nesse sentido, a China de 1.400 d.C., que é considerada a sociedade tecnológica mais avançada da época, se estagnou por quase meio milênio, durante as dinastias Ming e Qing, visando a estabilização social, justamente na época em que se iniciou o Renascimento europeu, que por sua vez possibilitou a dominação e ocupação militar do território chinês pelo Império Britânico (CASTELLS, 1999, v.1, p. 45; 46). Além do mais, a auto-estagnação não amenizaria os riscos, pois, como dito, eles não possuem fronteiras espaciais nem temporais, ela não garante que outros Estados deixem de desenvolver e aplicar essas novas tecnologias.

Portanto, as considerações aduzidas até aqui (globalização, sociedade em rede e sociedade de risco) sugerem que o Estado moderno está imerso num processo transfigurativo, pois, quando o comparamos tal qual fora idealizado pelos contratualistas, cujas políticas em regra são geograficamente delimitadas, percebemos que as sociedades estão convergindo num sentido de interesses comuns, globais. São esses novos interesses que demandam a reestruturação estatais para que possa construir mecanismos não mais locais, mas sim globais, a fim de preservá-los, porém, para isso, deve ser construída uma outra forma de organização social.

Dito isso, quanto à relação subordinante/subordinada entre políticas nacionais e internacionais, pode-se dizer que há duas formas possíveis ao arranjo de poderes entre os Estados-nação em sede de globalização: a primeira mediante a atenuação

das soberanias e a segunda pela sua preservação. De certo não existe uma resposta geral para se dizer qual dessas hipóteses é a melhor ou a mais adequada em qualquer situação, devendo-se ponderar o objetivo que se quer atingir porque há uma relação inversamente proporcional entre preservação da soberania e efetivação do interesse supranacional. De qualquer forma, é importante se considerar que as políticas oriundas dos tratados/declarações internacionais, que não possuem mecanismos independentes às soberanias dos Estados-nação, sempre passarão por esse filtro (soberania nacional), que discricionariamente pode torna-las sem efeito, ou seja, deixar de efetiva-las.

Não obstante, ao se propor uma dissertação sobre políticas de preservação ambiental, como é o nosso caso, não se deve delimitá-las a um determinado território, a uma determinada nação, acreditando que soluções parciais são suficientes à consecução dos interesses tutelados, que políticas externas não são necessárias, que elas são simplesmente deteriorantes à soberania interna dos Estados-nação, ou seja, que a manutenção da soberania é mais importante e justificaria a não intervenção de atores internacionais mesmo que sejam legítimos. Pensar em preservação ambiental na atualidade, sob as características modernas, deve partir de uma perspectiva global onde as diversas localidades fazem parte de um todo, a partir de uma dialética que desenvolva as instituições, onde o Estado-nação cede espaço em prol do interesse difuso transnacional, que é simultaneamente nacional e internacional.

## 1.1 PRECEDENTES DE UMA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

Ao lado da Sociedade caminham a Economia e o Estado como meios para se atingir o bem comum, que por sua vez devem ser definidos pela própria sociedade da qual segmentam. Atualmente se fala em desenvolvimento como bem comum e interesse difuso do povo, que pode ser exercido contra o seu próprio Estado, abrangendo aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos, ou seja, o Estado como meio de se atingir o desenvolvimento da sociedade para a qual foi instituído.

Na cultura ocidental moderna, a economia sempre exerceu uma forte pressão estruturalista sobre os Estados, desde o mercantilismo e principalmente no sistema

econômico ocidental mais moderno, o capitalismo neoliberalista, vigente nas maiores economias da atualidade.

Como regra, tanto a Economia quanto o Estado deveriam se moldar aos fins eleitos pela sociedade, pois, é ela a razão e o fim da existência de um sistema produtivo de bens/serviços em larga escala e da criação de instituições governamentais. Todavia, há uma complexidade econômica e governamental que envolve a sociedade e dificulta ou mesmo desvirtua toda a estrutura social criada, substituindo o bem comum pelo privado, de tal forma que a sociedade é usada antes de fazer uso, ou seja, torna-se meio em vez de fim em si mesma.

Muito embora a sociedade seja fim, isso não significa que seja imutável, que deva permanecer rígida enquanto a Economia e o Estado se amoldam às novas perspectivas sociais. Pelo contrário, a sociedade é dinâmica e está em constante aperfeiçoamento/desenvolvimento, pois, como foi dito no capítulo anterior, há um conflito social constante entre incluídos e excluídos para que sejam ampliados os direitos destes a fim de equalizar e ampliar o acesso à cidadania.

Segundo Santos, B. (2008, p. 341; 342), as sociedades ocidentais modernas foram modificadas a partir de revoluções ou pelo reformismo. O primeiro é o meio pelo qual há uma quebra completa do paradigma social em vigor, enquanto no segundo o objetivo principal é a adequação dos paradigmas já existentes. No bojo desses meios, a sociedade sempre foi o objeto, a matéria-prima, das revoluções e das reformas. A partir do reformismo, que prevaleceu sobre as revoluções nos últimos séculos, o Estado assumiu o papel de protagonista e se utilizou da normatização para modificar a sociedade e ao mesmo tempo se auto-estruturar. É que a partir da normatização há uma alteração na situação dos excluídos pelo contrato social, que em tese passam a ser incluídos, ou mesmo, se amplia o grau de cidadania de determinados grupos não hegemônicos, garantindo a continuidade tanto do modo de produção econômica quanto das estruturas governamentais.

A Globalização enquanto fenômeno irresistível, que busca unificar Estados em prol de uma comunidade global sem fronteiras, inaugurou um novo paradigma reformista. A economia não é mais local, restrita a um determinado território, como foi nos séculos anteriores ao modernismo, pelo que há de se reconhecer um desequilíbrio entre o poder dos Estados e da Economia em favor desta. Isso porque o Estado, como instituição de natureza local, manteve sua soberania limitada ao seu território, enquanto a Economia se reorganizou e atingiu o plano internacional, seja

pela formação de blocos econômicos, seja pela criação de normas internacionais para abranger toda a comunidade econômica mundial.

Esse fato só foi possível pela combinação de três elementos: unicidade de técnicas, que provocou a unicidade de tempo, a criação de uma finança global e o surgimento de uma mais-valia mundial (SANTOS, M., 2000, p. 13). É que as novas técnicas desenvolvidas no final do século XX permitiram a criação de um sistema financeiro global que interliga as economias estatais no tempo e no espaço, alargando ainda mais o comércio entre as economias nacionais. A hegemonia econômica pode ser percebida a partir da Globalização porque se torna mais nítida a necessidade do reformismo estatal para adequar os Estados aos interesses supranacionais, retirando-lhes algumas competências importantes, o que certamente provoca o enfraquecimento das instituições nacionais em benefício das internacionais.

A ideia inicial de globalização começou a ser difundida mundo a fora a partir de uma reunião realizada em Washington no ano de 1989, promovida pelo Governo norte-americano, pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outras instituições financeiras, contando com a participação de especialistas em assuntos latino-americanos. Do encontro, que ficou conhecido como o Consenso de Washington, foram traçadas algumas metas macroeconômicas para a promoção do desenvolvimento da América-Latina, que incluía políticas a serem adotadas pelos Estados abrangendo ajustes fiscais, reforma tributária, privatização de empresas, desregulação da economia, abertura comercial para importação de produtos, investimento externo direto, dentre outras (POLÍTICA E ECONOMIA, 2011).

No Brasil, essas políticas foram implantadas inicialmente pelo Governo do ex-Presidente Collor no início da década de 90, e se intensificaram durante o Governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Essas políticas pregavam a diminuição e substituição das atividades desempenhadas pelo Estado pelo setor privado, que era considerado mais eficiente e eficaz, entretanto, a redução dos investimentos sociais como política de redução dos gastos públicos não foi suprida pela automatização do setor privado, o que causou abalos sociais (SOARES, L. 1995, p. 178). Logo no início do seu governo, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ampliou a adoção dessas medidas pelas privatizações de várias empresas públicas e pela redução de investimentos sociais, sob a ideologia de reduzir o

Estado a uma função gerencial mediante a criação de Agências à estilo do que fora implantado nos Estados Unidos.

Também é importante ressaltar que a globalização empurra/obriga os Estados-nação a manterem uma concorrência econômica internacional acirrada, pois, passam a ter o objetivo principal de crescer suas economias sempre a um patamar maior, com mais volume e no mais curto prazo possível, como premissa às políticas sociais, ou seja, o discurso atual de crescimento econômico ganha o centro do discurso político, de tal forma que os interesses econômicos se tornam prioritários (GIDDENS, 1991, p. 67). Trata-se de uma hegemonia econômica que as sociedades modernidades sobrepõe a todos os demais interesses (social, ambiental, cultural, etc.) com um tom de fundamentalidade.

No mesmo caminho, Santos, B. (2008, p. 336), acredita existir na atualidade uma espécie de fascismo financeiro, que sob a lógica do mercado atual, combina o espaço-tempo da virtualidade instantânea e global à lógica de lucro especulativo, fornecendo ao capital um imenso poder discricionário de tal modo que economias locais podem ser devastadas em questão de segundos pela transferência do capital virtual transitório e especulativo de um Estado para outro.

De fato, o acesso dos Estados aos fundos monetários internacionais depende do cumprimento das metas estipuladas no consenso neoliberal. Trata-se de um fascismo porque há uma minimização da democracia na medida em que os países periféricos tem participação mínima quanto à formulação das políticas macroeconômicas a serem adotadas em seus próprios territórios. Paralelamente há algumas empresas internacionais de *rating*, a exemplo da *Moody's*, com competência para avaliar a situação financeira dos Estados fornecendo aos investidores internacionais informações de riscos e oportunidade para aplicação de capital, que varia de acordo com uma escala de nota entre AAA e D. Tal fato permite a essas agencias o poder de estrangular as finanças de um Estado de forma antidemocrática (SOUSA, B., 2008, p. 337).

Para Santos, M. (2000, p. 19; 20), a globalização econômica funciona como uma espécie de governo totalitário, que impõe as políticas neoliberais aos Estados se utilizando da informação e do capital para forjar um discurso unificado, que de tanto ser reproduzido nos meios de comunicação, muitos dos quais coniventes com os interesses do capital, acaba por introduzir uma ideologia que se faz transparecer

boa aos ouvidos desavisados, mas, usando a expressão correta, se trata na verdade de um globalitarismo.

Além do totalitarismo e da extorsão, a avaliação e valoração cultural das políticas endógenas são ainda hoje fortemente influenciadas pelas raízes colonialistas, de modo que as ideias originadas no Hemisfério Norte, nos países colonizadores/desenvolvidos, são tidas como as melhores, as mais avançadas, e, como regra, são implantadas pelos países com forte histórico colonial de subserviência, sem muita ponderação, a julgar pelo exemplo brasileiro. Trata-se de um ambiente cultural, do qual ramificam ideias econômicas, políticas e jurídicas, propiciando a importação das ideias originadas nos países desenvolvidos pelos países subdesenvolvidos sob a tarja de superioridade, que foi tão fortemente massificada ao ponto de ainda continuar reproduzindo efeitos negativos sobre os interesses nacionais dos países subdesenvolvidos, mesmo nos dias atuais (MELLO, A., 2009, p. 2).

Isso não significa dizer que os países subdesenvolvidos devem abolir de vez todas as teorias desenvolvidas nos países centrais, pois, não é isso que se quer defender neste trabalho, mas sim, que elas devem ser conhecidas, ponderadas e desenvolvidas, principalmente no sentido de contextualizá-las ao território e realidade latino-americano, antes de serem sumariamente implantadas pelos governos locais, ou seja, retirando-se a tarja de superioridade massificada. Nesse sentido, a globalização foi um produto de marketing do capital estrangeiro que não passou desde o início por um filtro soberano, consciente, independente e autônomo pelos governantes brasileiros.

Utilizando-se de outro contexto histórico semelhante, Falk (1999, p. 33-40) sustenta que, muito embora as desigualdades notadas não sejam deliberadamente ou explicitamente racistas, o atual sistema econômico neoliberal provoca uma espécie de *apartheid* econômico entre as populações dos países ricos e pobres, pois, coincidência ou não, a distribuição de riquezas no âmbito global privilegia as etnias de tez mais branca e desprivilegia os de escura na medida em que as diferenças são acentuadas. Trata-se de uma metáfora provocativa porque se o *apartheid* sul-africano foi considerado imoral e combatido no âmbito da ONU, há outro acontecendo em paralelo, o *apartheid* global, que também deveria ser objeto de repressão global pelos mesmo países e organizações internacionais que fizeram pressão na África do Sul. Além do mais, essa segregação econômica pode ser

notada pela constante e persistente política dos governos dos países desenvolvidos em criar barreiras contra imigrações vindas dos países subdesenvolvidos, até mesmo dos refugiados de guerras, muitos dos quais em fuga dos bombardeios lançados pelos mesmos países desenvolvidos que negam a entrada deles na Europa e nos EUA.

Em verdade, a globalização enquanto pacote de medidas macroeconômicas veio num momento de crise do Estado Capitalista iniciada no final da década de 70 pela estagnação econômica e pela alta inflacionária, que provocou nos governos dos países centrais um retorno ao antigo liberalismo econômico, superado pelo Estado de Bem-Estar Social, fato que ficou conhecido como “retorno à ortodoxia” (SOARES, L., 1995, p. 6; 7). Entretanto, na contramão das políticas propostas pelo Consenso de Washington, os governos dos países desenvolvidos aumentaram as suas barreiras econômicas para proteger a indústria nacional e ao mesmo tempo fomentaram o fim do Estadismo nos países subdesenvolvidos, que era o único meio de se deter essas políticas neoliberais (SOARES, L., 1995, p. 6; 7), fato que revela as reais intenções do Consenso, que era a retomada do crescimento econômico desses países às custas das economias periféricas.

Aliado a isso, o progresso tecnológico que possibilitou no final do século XX a redução do espaço-tempo pela ampliação e difusão do espaço da virtualidade instantânea também serviu de marketing à globalização para quebrar as barreiras econômicas dos Estados periféricos aos produtos vindos dos países centrais, que se deu pela desregulamentação da economia e pela reforma tributária, ou seja, a globalização serviu de meio (ideia) à infiltração dos interesses alienígenas nas economias globais, funcionando como uma espécie de neocolonialismo, uma sofisticação do antigo colonialismo imperial, que não mais precisa de ocupações militares para continuar explorando os mesmos países colonizados (MELLO, A., 2009, p. 4-6).

Apesar das ditas políticas neoliberais se apoderarem de um discurso centrado no desenvolvimento dos países periféricos, o resultado que se vê é justamente o inverso, na medida em que são acentuadas as desigualdades que já eram preocupantes, além do aumento da pobreza, ou seja, as sociedades periféricas onde se instalou o neoliberalismo, se tornaram ainda mais pobres e desiguais. Nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho, em parceria com a ONU, divulgou relatório em 2004 denominado “*The Fear Globalization: Creating Opportunities for*

*Alf'* onde reconheceu que a globalização neoliberal acentuou as desigualdades tanto entre quanto dentro dos países, evidenciando uma ausência democrática sobre os benefícios econômicos globais gerados pelas políticas neoliberais (OIT, 2004, p. X).

No atual cenário político brasileiro, essas políticas macroeconômicas fundadas no Consenso de Washington ainda reproduzem imensos transtornos internos. Num país imerso na crise econômica, sobretudo, que prevê um déficit público orçamentário em cerca de 80 bilhões de reais para o exercício do ano de 2016, contrasta ao desembolsar cerca de meio trilhão de reais para pagamento de juros aos “investidores” estrangeiros. É dizer, as políticas públicas brasileiras de desenvolvimento estão totalmente comprometidas e subordinadas aos interesses do capital, sobretudo o externo.

De fato, a economia não funciona sob a direção de uma mão invisível, que nada vê e tudo faz automaticamente, mas sim, sob a mão governamental que no âmbito internacional articula políticas para que os países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos, mantenham sua hegemonia econômica, fato que implica na manutenção desigual do nível material de vida. Documentos secretos do Gabinete de Estratégia e Planejamento Político (GEPP) de 1948 revelados, demonstraram que a política internacional americana, para manutenção da prosperidade desse país, é direcionada no sentido de manter as desigualdades materiais entre ele e o resto do mundo, onde a população americana de 1948, cerca de seis por cento da mundial, consumia cinquenta por cento dos recursos naturais do planeta, fato que não variou muito na atualidade (FALK, 1999, p. 36).

Na perspectiva globalitarista, o que deve importar aos Estados é o crescimento econômico, e como tal, existe uma competitividade para se tornarem cada vez mais acumuladores de capital pela produção de produtos e serviços em seu território nacional. Como se pode constatar no cotidiano, a tecla do crescimento econômico é incessantemente batida todos os dias nos principais jornais, meios televisivos e domina os discursos políticos nacionais e internacionais, principalmente em época de crise econômica e de recessão, pois, as sociedades ideologicamente influenciadas o concebem como a chave-mestra, a única forma/meio para se resolver todos os problemas econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais. A partir dessa ideologia, o crescimento econômico é a solução para se controlar o desemprego, a inflação, a miséria, ampliar a cidadania, melhorar os serviços públicos em geral, etc.

Na verdade, o desenvolvimento, que é muito mais que crescimento econômico, deveria ser o cerne de todo o sistema político. O crescimento econômico por si só é algo muito vazio, se exprime por meio de números que não revelam nada além de uma quantidade produtiva, ou seja, exprime um dado quantitativo apenas, como é o caso do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Ao comparar o PIB de vários países não dá para se ter ideia da qualidade de vida das respectivas populações, pois aspectos qualitativos como o acesso à saúde, educação, saneamento básico, expectativa de vida, lazer e à informação são dados que escapam ao crescimento econômico, e são considerados por índices muito mais apurados e preocupados com a qualidade de vida da população avaliada, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). De outra forma, o desenvolvimento deve englobar uma gama completa de objetivos entrelaçados, com sustento no meio ambiente, que é a verdadeira viga-mestra do desenvolvimento, pois, é a partir dessa premissa que se pode construir algo verdadeiramente sustentável. Nesse sentido, uma política de redução da carga tributária não deve apenas visar o crescimento econômico pelo incentivo ao consumismo, mas antes disso deve ser direcionada a um consumo mais adequado ao meio ambiente, consumo consciente de produtos renováveis em substituição dos não renováveis, por exemplo<sup>6</sup>.

Sendo assim, a partir do Consenso se tentou e ainda se tenta tornar os Estados subservientes aos interesses econômicos em prol dos Estados hegemônicos e das grandes corporações econômicas, que, por conseguinte, afeta as populações que dependem do Estados-providencia e desenvolvimentista para suprir as necessidades mais básicas (saúde, educação, água, saneamento, energia, etc.), cujos serviços que antes eram prestados pelo Estado agora muitos deles passaram a ser fornecidos e explorados por empresas privadas. No Consenso, foram definidas uma série de medidas para se restringir a intervenção estatal na economia, resultando no que se convencionou chamar de Estado-mínimo, ou seja, um Estado cuja atuação se restringe ao mínimo possível - àquilo que o setor privado não possui capacidade ou interesse de explorar.

---

<sup>6</sup> Sobre o tema, ler artigo: AZEVEDO, R. S.; TAVARES NETO, José Querino. ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO. In: Samantha Meyer Pflug; Susana Camargo Vieira; Everton das Neves Gonçalves. (Org.). DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. 24, p. 367-387.

Santos, M. (2000, p. 9-11), sintetiza a concepção de globalização a partir de três prismas. Primeiramente, a globalização como fábula, ou seja, um mundo fantasioso pelo qual nos fazem crer, a partir da massificação de informações tendenciosas, que incute um caráter irresistível pelo qual se homogeneíza todas as sociedades, mesmo que o resultado seja exatamente o contrário, de uma sociedade global cada vez mais heterogênea, crescendo em desigualdades sociais, culturais e econômicas. Em segundo, a globalização como perversidade, como de fato ela é, pois provoca o crescimento do desemprego e da pobreza, redução salarial, alargando-se de uma forma geral os males morais e espirituais (egoísmo, cinismo, corrupção, etc.). Por fim, uma globalização como poderia ser, construída a partir de uma sociodiversidade derivada da mistura de povos com contextos sociais, culturais e históricos, dentre outros aspectos, diversos que se comunicam a partir das novas tecnologias para fundar uma outra globalização pautada no humanismo, mais justa, solidária e igualitária.

A globalização enquanto conjunto de medidas macroeconômicas que tentam romper barreiras geopolíticas em prol de uma comunidade global tem o objetivo de implantar nos territórios nacionais uma ordem internacional ortodoxa mediante apropriação/captação do Estado. É dizer, a globalização tal qual foi concebida pelo encontro de 1989 pretende manter os territórios nacionais sob o monopólio do Estado, que é imprescindível para pôr em prática os fatores externos dessas políticas (SANTOS, M., 2000, p. 38). Sendo assim, as misérias nacionais são frutos de políticas econômicas internacionais, e não derivam simplesmente das economias internas. Esse reformismo perpetrado pela globalização não se confunde com movimentos revolucionários, pois, nestes o que se busca é a mudança estrutural completa do paradigma social, que pode resultar até mesmo na extinção do Estado, enquanto o que se vê é uma reestruturação para atingimento dos objetivos traçados no Consenso de Washington.

Dos movimentos reformistas anteriores aos atuais há uma mudança no papel do Estado, que passa de ator principal na condução reformismo ao objeto-principal a ser reformado, adequando-se aos novos paradigmas sociais e principalmente macroeconômicos. Nesse sentido, como observa Santos, B. (2008, p. 345), a partir da década de 1980 com o Consenso de Washington perdeu-se o paradigma da mudança normal pela qual o reformismo conduzia ao desenvolvimento social, substituído pelo crescimento no processo de exclusão social. A bem da verdade, o

globalitarismo regrediu a humanidade a um estado desumano pelo qual cada um compete com todos os demais para sobreviver porque a competitividade inerente ao sistema econômico atual forma uma sociedade de inimigos, seja entre nações ou entre indivíduos de uma mesma nação (SANTOS, M., 2000, p. 32).

Ressalte-se que apesar do capitalismo global ter reduzido a hegemonia – lealdade das diferentes classes sociais à forma de gestão política e administrativa – e confiança – estabilidade das expectativas dos cidadãos – dos Estados-nação, estes não se enfraqueceram no que tange à capacidade acumulativa (SANTOS, B., 2008, p. 343-348). Ao contrário, com ele o Estado acumula mais capital e passa a gerir e legitimar as exigências globais nos territórios nacionais, ou seja, serve de meio para efetivação das políticas econômicas internacionais (SANTOS, B., 2008, p. 345).

Apesar de ainda permanecerem as políticas internacionais oriundas do Consenso de Washington, Santos, B. (2008, p. 348), acredita que estamos numa segunda fase do reformismo estatal, que sucedeu a primeira do Estado-mínimo fracassada pelo fantasma da ingovernabilidade e dos previsíveis impactos das suas políticas nos países centrais, que reduziram as conquistas sociais adquiridas ao longo do Estado-providência.

Esse autor sustenta que o Estado-mínimo foi sucedido por duas outras formas de governabilidade, o Estado-empresário que foi implantado pelo governo Clinton nos Estados Unidos pelo qual o Estado passou a funcionar a partir de princípios do mercado buscando objetivos e resultados, transformando cidadãos em consumidores; e o Estado-novíssimo-movimento-social pelo qual a sociedade civil se auto-organizou e passou a desenvolver atividades que até então eram exclusivamente desempenhadas pelo Estado, surgindo tanto nos países centrais quanto nos semiperiféricos e periféricos (SANTOS, B., 2008, p. 348-351). Essa última forma de organização social é o que se conhece hoje por terceiro setor.

Sob outro prisma, a crise deflagrada pelo neoliberalismo no Estado-nação também pode ser notada a partir do desencaixe legal, que é produzido até mesmo no âmbito das cartas políticas, na medida em que as constituições programáticas perdem espaço material que dantes lhes eram inerentes. Tavares Neto (2008, p. 192) enfatiza que “o fenômeno da globalização econômica produz uma inevitável reflexão a respeito do papel da Constituição e da dificuldade de sua operacionalização enquanto documento programático político, jurídico e social do

Estado-nação”. Nesse sentido, não se poderia regulamentar a economia nacional a partir de leis internas posteriores à Constituição da República de 1988 devido a supranacionalidade atribuída à matéria. Isso porque, muito embora a Carta Política de 1988, no texto original contido no art. 192, §3º, tivesse limitado a taxa de juros reais ao teto de 12% ao ano, essa norma nunca foi efetivada porque o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) entendia que se tratava de norma constitucional com eficácia limitada (Súmula 648), porém, ao invés da matéria ter sido regulamentada pelo Congresso Nacional, ela foi suprimida do texto constitucional pela Emenda Constitucional 40/2003, que operou uma verdadeira desconstitucionalização do sistema financeiro nacional (TAVARES NETO, 2008, p. 193).

Outro fator que contribuí com essa internacionalização de interesses internos é a cultura democrática brasileira, que se revela mais contemplativa que participativa na medida em que a sociedade cível deixa o exercício pleno da sua cidadania aos órgãos governamentais, a exemplo do Ministério Público (TAVARES NETO, 2008, p. 195). Não se trata de criticar a participação pontual de órgãos como Ministério Público, mas sim, da comodidade degradante da sociedade civil brasileira, pela falta de atuação efetiva na seara política, especialmente em questões mais relevantes como a é o caso do exemplo supracitado (TAVARES NETO, 2008, p. 195). Essa democracia contemplativa também é reproduzida no âmbito internacional quando se retira dos países periféricos a participação efetiva na criação de políticas que buscam o interesse transnacional.

A partir do que foi exposto é forçoso não notar que a globalização neoliberal vai de encontro ao solidarismo social objetivado pelo Estado Providência e Desenvolvimentista, que se firmaram a partir do início do século XX, principalmente sob o efeito reverberante da Revolução Russa de 1917 e da Constituição Mexicana desse mesmo ano. A Constituição da República de 1988, nessa toada fraternalista, atribuiu ao Poder Público a missão de promover o bem-estar social com objetivos-pilares contemplados no seu art. 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse ponto, também é notável que o constituinte estava certo da necessidade de um Poder Público forte e atuante para elaborar políticas públicas voltadas à consecução desses objetivos, e não acreditou que o livre jogo das forças do mercado fosse suficiente para espontaneamente produzi-los (MELLO, 2009, p. 7).

Outrossim, em que pese a hegemonia econômica sobre as demais dimensões modernas, e, por conseguinte, da economia sobre todos os outros aspectos (política, meio ambiente, sociedade, cultura, etc.) são os Estados-nação os principais atores internacionais que, atuando em conjunto, podem quebra-la e substituí-la pelo meio-ambiente como sustentáculo ao desenvolvimento global na medida em que eles se tornam mais úteis aos fins socioambientais, reduzindo-se a concorrência econômica desregulamentada por políticas que beneficiem a todos. É que o Estado-nação, mesmo com o surgimento do terceiro setor, ainda continua sendo o principal receptáculo social, que intermedia a sociedade local à global, atuando não como mero subordinado, mas em conjunto com a sociedade civil local contra a desregulamentação ortodoxa da economia nacional e global (TAVARES NETO, 2008, p. 200).

Sendo assim, a globalização econômica pela qual passamos não nasceu de uma necessidade moral, para promoção dos interesses transnacionais, mais sim, de interesses econômicos imorais. Portanto, não é essa a globalização que desejamos, legítima a estimular o enfraquecimento do Estado-nação em benefício e para efetivação de outros interesses mais importantes (preservação ambiental, direitos humanos, etc.) porque não há democracia participativa que proporcione aos países periféricos a mesma participação política e usufruir dos mesmos benefícios gozados pelos países centrais.

Segundo Santos, B. (2008, p. 347), o reformismo estatal ideal é aquele que mantém o Estado forte, mas, ao mesmo tempo, cede espaço à sociedade civil para que ela desempenhe funções importantes que há muito tempo lhe foi usurpada, deixando o Estado tão somente com suas competências inerentes para as quais fora criado. Não acreditamos que isso seja tão simples, pois, existe um contexto de distribuição do poder político entre o Estado, seus cidadãos, e, também, as organizações internacionais. A melhor equalização da distribuição desse poder entre eles é o fator que vai determinar o grau de efetividade dos interesses sob a tutela de cada uma dessas instâncias sociais. Um Estado fraco pode não ser suficiente para

proteger a comunidade local dos interesses do capital externo. Por outro lado, um Estado muito forte pode não só inviabilizar as políticas internacionais legítimas, como também suprimir os direitos fundamentais da sua própria população. É o que, por exemplo, Bobbio (2004, p. 60) argumentou em relação aos direitos humanos, pois, para ele a efetividade desses interesses dependia da passagem da garantia dentro do Estado para contra o Estado. Enfim, acreditamos que é preciso analisar caso a caso para que se possa sugerir um modelo específico que seja propício à promoção e proteção do interesse a ser considerado, que no nosso caso é a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## 2 A SIMBIOSE DOS INTERESSES NACIONAIS

Ao tempo em que se tornam mais evidentes os interesses difusos-transnacionais, sobretudo a crescente conscientização da necessidade de se preservar o meio ambiente, abrem-se novos caminhos e pressupostos à globalização, na medida em que a população mundial se identifica cada vez mais numa comunidade ambiental onde as partes (os territórios nacionais) fazem parte do todo. Essas tendências conceptivas pós-modernas<sup>7</sup> vão de encontro ao agora menos fantasmagórico direito cosmopolita que ganhou muitas fontes institucionais, normativas e administrativas, a tutelar esses interesses internacionais comunitários transfronteiriços, a começar pelos direitos humanos, trabalhistas, comerciais, econômicos, etc.

Resta saber qual deve ser a maneira mais eficiente para que as políticas ambientais preservativas da vida e da biodiversidade sejam de fato efetivadas. Nesse sentido, acredita-se que a efetivação das políticas públicas ambientais internacionais depende da atenuação das soberanias estatais em benefício do organismo internacional eleito para promover e fiscalizar o seu cumprimento, ou seja, da criação de organismo supranacional com autonomia administrativa, legislativa e judiciária para promover e fiscalizar o cumprimento dos tratados internacionais nos países signatários.

Essa atenuação deve ser talhada de modo que as instituições nacionais, principalmente as normativas e administrativas, se adaptem e recepcionem as normas internacionais, de forma que os interesses supranacionais não sejam voluntariamente/involuntariamente tornados sem efeito. É dizer, a efetividade depende de uma coexistência harmônica dos interesses nacionais e supranacionais para que a integração deixe o mundo das ideias e passe ao mundo concreto/real.

De fato, as variações estruturais normativas, políticas e administrativas internas organizacionais dos Estados e das Regiões eram simplesmente

---

<sup>7</sup> Segundo Tavares Neto (2008, p. 184) a pós-modernidade é um processo multifacetado e recente, iniciado na segunda metade do século XX; da multiplicação e aceleração de fatores confluentes (culturais, históricos, religiosos, sociais, políticos, econômicos, etc.) e de influência (comunicação, informação, arte, arquitetura, cinema, tecnologia, cultura de massa, economia etc.). É fruto da crise da modernidade pautada no *ethos* do progresso e emancipação, que se pautava nas metanarrativas de desenvolvimento e progresso da verdade, e que agora estão desencantadas (TAVARES NETO, 2008, p. 184).

desconsideradas para integração internacional econômica porque a ênfase era dada tão somente aos fatores macroeconômicos, a exemplo do nível inflacionário, do crescimento econômico, disponibilidade de mão-de-obra, nível de endividamento externo, fato que vem sendo modificado pelas teorias econômicas mais atuais (KEGEL; AMAL, 2009, P. 54).

Nesse sentido, existem alguns precedentes que podem servir de arcabouço para comprovar essa proposta. Não se trata de apontar um modelo de comunidade internacional que conseguiu efetivar políticas ambientais de forma substancial, pois, infelizmente não há. Porém, há alguns exemplos de comunidades internacionais que podem contribuir com a experiência adquirida para aclarar e direcionar um modelo que sirva aos fins ambientais.

## 2.1 A SUPRANACIONALIDADE EUROPEIA

Um dos precedentes à integralização é a União Europeia (UE), pois, no âmbito dos interesses econômicos dos Estados-membros do bloco ela tem consolidado uma comunidade regional coesa e efetivadora dos objetivos pactuados. Ressalte-se, não se trata de recepcionar um modelo paradigmático oferecido com o rótulo de superioridade, mas sim, de entender o rearranjo político do bloco europeu que conseguiu dar efetividade ao pacto.

A UE surgiu num contexto de união de países em blocos para promoção dos interesses econômicos inter-regionais, assim como ocorreu nos demais continentes com: MERCOSUL, Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC). O *modus operandi* dos blocos econômicos é basicamente a redução das cargas tributárias para importação/exportação de mercadorias e serviços nos territórios dos seus membros, enquanto se aumenta a carga tributária de importação dos produtos oriundos dos Estados que não pertencem ao bloco, fomentando o consumo dos produtos produzidos na região.

Entretanto, a UE foi muito além da redução da carga tributária, pois, com ela foram adotadas políticas de integração de Estados, de tal forma que não se pode considerá-la um simples bloco comercial, mas sim uma única economia regional com moeda e alfândegas unificadas e de um Banco Central único, fundando-se uma

nova forma de Estado, o Estado em uma rede de economia unificada, sem, contudo, implicar no desaparecimento dos Estados-membros (CASTELLS, 1999, v.1, p. 152).

De fato, a UE teve origem num contexto pós-guerra no qual a integralização regional objetivava para além da integralização econômica, pois também visava a pacificação das nações vizinhas que rivalizaram desde 1914. Um aspecto interessante dos tratados regionais europeus realizados após a Segunda Guerra Mundial para integração da região foi a criação de Órgãos Supranacionais. No âmbito da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), primeiro dos tratados pactuado nesse contexto histórico, foi criada a Alta Autoridade, que possuía autonomia e poder para impor medidas administrativas aos países-membros a fim de efetivar os termos do Tratado de Paris, mas também, de promover a criação de empregos e o bem-estar social (BARBOSA, 2006, p. 9).

Segundo Milward (1993 apud BARBOSA, p.14), o mérito do CECA está no seu pragmatismo, ou seja, na capacidade de desenhar uma linha política bem definida que resultou no fortalecimento de uma comunidade econômica, cujo sucesso obtido fez a comunidade transbordar para outras áreas econômicas, não apenas o carvão e aço, e principalmente para outros fins (sociais, políticos, etc.).

Em seguida foi fundada a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957 na cidade de Roma, que abrangeu todas as áreas de exploração econômica dos seis Estados-membros, e também foi criado outro órgão supranacional, a Comissão, com competência semelhante à Alta Autoridade (BARBOSA, 2006, p. 16). Desde o início o CEE definiu a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos da Comunidade. Para tanto foi criado o Fundo Social Europeu a fim de financiar o desenvolvimento das localidades onde o nível social estivesse abaixo da média regional. Destaque-se que tanto a Alta Autoridade quanto a Comissão eram compostos por representantes dos Estados-membros e indicados por eles, com a função principal de guardião dos tratados. Ambos os tratados forneceram um importante arcabouço jurídico à UE.

Ressalte-se que é extremamente interessante aos tratados a constituição de órgãos supranacionais competentes para fiscalizar o seu cumprimento, sancionando Estados-membros violadores das políticas pactuadas. No âmbito da CEE, a Comissão, por exemplo, podia sancionar o Estado que subsidiasse setores econômicos nacionais quando em contraste com o tratado. Além do mais, esses

órgãos supra estatais eram compostos por representantes dos Estados, ou seja, eram órgãos democráticos e representativos.

A UE representa o exemplo concreto que mais profundamente integrou uma região no mundo atual, e no bojo do processo de integração foram adotadas políticas visando evitar ou minimizar os efeitos negativos da liberalização econômica em face das assimetrias regionais. Além da coesão econômica, a União Europeia objetivou também a coesão social porque se preocupou desde o início em fornecer subsídios financeiros ao desenvolvimento dos locais menos desenvolvidos por meio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975, e que passou por mudanças estruturais ao longo do tempo.

De fato, as políticas liberalistas regionais produziram num primeiro momento um aumento da disparidade entre países e regiões, pelo que num segundo, principalmente quando houve alargamento do Bloco aos países ibéricos e à Grécia, como também pelo Ato Único Europeu de 1986, se reestruturou as políticas para priorizar o desenvolvimento das regiões mais pobres (BARBOSA, 2006, p. 36).

No processo integracionista europeu houve constantes tensões políticas entre os interesses internos dos Estados-membros e os regionais com enfoque na distribuição do fundo comunitário, pois, isso implicava na saída de recursos das regiões mais ricas para as mais pobres, porém, ao longo do processo acabou prevalecendo o solidarismo regional objetivando o desenvolvimento das localidades mais pobres (BARBOSA, 2006, p. 28). Do contrário, a integração não daria certo porque os países pobres certamente não se uniriam a uma comunidade para ficarem ainda mais pobres. De fato, logo que Portugal foi integrado ao bloco econômico europeu, ele automaticamente se tornou beneficiário do FEDER porque era uma das regiões europeias onde o PIB *per capita* era de 53% em paridade de poder de compra, fato que tornava todo o território português beneficiário dos recursos comunitários para desenvolvimento local (BARBOSA, 2006, p. 38).

Certamente, o maior desafio de qualquer política integracionista, que pode ser exemplificado com a UE, é a tensão de forças e interesses entre o supranacional e o local. De um lado a efetividade das políticas supranacionais e do outro a proteção e preservação da soberania estatal. Portanto, a efetividade das políticas públicas internacionais enfrenta a resistência dos Estados pelo temor do seu enfraquecimento político e econômico, com atenuação da soberania.

No âmbito da UE, o grau integrativo regional pode ser notado pelo caso *Francovich*, onde duas trabalhadoras italianas propuseram ações no Tribunal de Justiça da Comunidade contra o Estado italiano objetivando o ressarcimento de verbas trabalhistas não pagas por empresas italianas. A causa de pedir se fundou na inércia do referido Estado em atender a diretiva 80/987 da UE, que impusera a todos os Estados-membros um prazo para harmonização das legislações trabalhistas nacionais a fim de proteger os direitos trabalhistas em situação de falência ou insolvência patrimonial do contratante. Ao final do processo o Estado italiano foi responsabilizado pela sua inércia, tendo que as ressarcir todas as verbas trabalhistas não pagas. Nas palavras de Canotilho (2008, p. 225), o julgado serviu de *leading case* e consagrou “o princípio da responsabilidade do Estado por prejuízos causados aos particulares por violação do direito comunitário que lhes sejam imputáveis é um princípio inerente ao sistema do Tratado”.

## 2.2 SOBERANIA NACIONAL E INTERCONSTITUCIONALIDADE

A conceituação teórica da soberania teve início nos séculos XIII e XIV nos territórios europeus com a finalidade de os tornarem independentes do papado intemporal e do Sacro Império, fato que serviu de pressuposto à criação dos Estados modernos. O primeiro teórico a conceituar o termo foi Bodin (1992, p. 267), que o definiu como “o poder absoluto e perpétuo de uma comunidade”, ou seja, um poder que pertence ao povo, que é inalienável, ilimitado e que num primeiro momento foi apoderado pelos monarcas. Entretanto, como observa Jubilut (2013, p. 250-251), a fluidez do sinônimo poder, que não possui conceito bem definido, somente é atenuada quanto se faz a ligação com o direito, pelo qual a soberania passa a ser concebida como o poder de dizer o direito em um determinado território.

O conceito inicial de Bodin passa por muitas reformulações, em especial com tratado de paz de Westfália, pois é a partir daí que surgem as duas facetas da soberania, a interna e a externa (KEGEL; AMAL, 2009, p. 6). Nesse sentido, no âmbito interno a soberania equivale à autonomia do povo, à capacidade de se auto-organizar, autolegislar e de se auto-administrar; enquanto que no âmbito externo a soberania significa independência a qualquer outro poder, ou seja, da não subordinação a qualquer outra nação, mas também, do reconhecimento de outras

soberanias nacionais igualmente independentes e autônomas, de tal modo que as nações deveriam se abster de intervir em assuntos internos sob pena de quebra da independência.

Num terceiro momento, a soberania é modificada pelo avanço do constitucionalismo, sobretudo das revoluções Americana e Francesa. Sob influência do constitucionalismo a soberania deixa de ser ilimitada no plano interno, passando a ser regulada e exercida dentro dos limites legais, de tal modo que o Estado passa a se organizar e se autolimitar pelo princípio da legalidade (JUBILUT, 2013, p. 256-257). A partir de então o poder interno não é mais absoluto, mas sim regulado, e isso implica que há uma proteção a favor dos nacionais contra os possíveis abusos ou excessos de poder praticados pelo Estados e/ou pelos agentes políticos.

Em seguida, com quarto marco teórico conceitual, que se deu a partir da Segunda Guerra Mundial, a atuação externa dos Estados também sofreu limitações. Nesse contexto histórico onde se proliferam temas globais e valores compartilhados (JUBILUT, 2010 p. 203 e ss.) surgem organizações internacionais com competências globais, fruto de consensos e interesses que demandam a atuação conjunta dos Estados, objetivando consecução dos fins pactuados nos tratados e acordos internacionais. Há, pois, um alargamento do Direito Internacionais que passa a regular e limitar as soberanias nacionais num contexto globalizado.

De fato, o conceito de soberania não é estático, pois não está alheio às reestruturações decorrentes das revoluções e dos reformismos sociais que produzem impactos em todas as estruturas sociais, políticas, econômicas, culturais e também sobre o meio ambiente. Esse recente alargamento da jurisdição internacional, pelo qual ainda estamos passando e que ainda não gerou todos os seus efeitos, limita a soberania internacional dos Estados, pois, lhes são retirados o monopólio sobre determinados assuntos que dantes lhes eram reservados. Nesse sentido, foi a partir da divulgação dos horrores praticados na Segunda Guerra Mundial que os direitos humanos passaram à tutela da jurisdição internacional, tanto do sistema global quanto regional, limitando a soberania dos Estados, pois, até então existia autonomia nacional para regular e gerir esse assunto.

Outrossim, na toada da supranacionalidade da UE, que parece ser o único bloco econômico atual que efetivamente integrou Estados com objetivos comunitários, é possível de se notar que o conceito moderno de soberania, talhado numa perspectiva contratualista que atribui ao povo o poder soberano legiferante,

exercido principalmente pelo poder constituinte e materializado na Constituição, está passando por um processo de mudanças/reformas conceituais ante os novos paradigmas políticos regionais.

Sendo assim, uma vez que as soberanias nacionais dos Estados-membros da União Europeia estão sendo reformuladas/redefinidas, isso causa implicações diretas no que tange às relações políticas internacionais entre eles, alterando as normas do Direito Internacional Público, e também, no âmbito do constitucionalismo, que será exposto na sequência.

### **2.2.1 Da interconstitucionalidade**

Sendo assim, a integração regional repercute na teoria constitucional onde se discute a possibilidade/impossibilidade de se erigir uma comunidade regional e/ou global a partir de uma Constituição paralela às dos Estados. Esse tema ganhou relevância e atualidade justamente no âmbito da promulgação da Constituição Europeia de 1993, a qual estabeleceu uma comunidade regional supraestatal. É que da forma que foi estabelecida a União Europeia, nota-se que se trata de uma organização político-econômica que supera a delimitação espacial/fronteiriça dos Estados. Essa situação poderá ser para o futuro uma importante fonte teórica e paradigmática à efetivação dos interesses regionais e globais.

Todavia, há correntes de inspiração hegeliana que negam a possibilidade de uma Constituição supranacional porque acreditam que a estatalidade é um requisito pré-existencial a qualquer ordenamento jurídico constitucional (CANOTILHO, 2008, p. 202). Portanto, existe corrente teórica negando a aplicabilidade das teorias constitucionais, e todo o aparato jurídico que as circundam, às comunidades supranacionais porque elas não teriam pressupostos indispensáveis à promulgação de uma Constituição, que seria inseparável do Estado, ou seja, uma constituição somente teria sentido quando promulgada e aplicada ao âmbito estatal.

Em sentido oposto, a UE pode e é estudada a partir da teoria da interconstitucionalidade, que considera possível a promulgação e vigência de uma constituição ao âmbito supranacional, coexistindo com as constituições dos Estados-membros. Nesse sentido, Canotilho (2008, p. 266) esclarece que a teoria da interconstitucionalidade “estuda as relações interconstitucionais de concorrência,

convergência, justaposição e conflitos de várias constituições e de vários poderes constituintes no mesmo espaço político”.

Ressalte-se, a teoria da interconstitucionalidade não é completamente estranha à cultura jurídica brasileira ou latino-americano porque o federalismo estatal se fundamenta na coexistência da constituição federal com as constituições estaduais, e, também, com as leis orgânicas municipais, ou seja, na coexistência harmônicas entre todos os entes federados. Nesse sentido, o interconstitucionalismo supranacional deu continuidade à teoria constitucional ao propor a criação de comunidades regionais ou global pela criação de um último nível normativo, através do qual é possível construir um dirigismo global para efetivar os interesses juridicamente tutelados. O mesmo se diga em relação à confederação, que a nosso ver se aproxima mais da UE porque nela os Estados-membros mantêm a soberania, mesmo que de forma atenuada, pois, eles podem se desvincular da comunidade a qualquer tempo, basta querer.

De uma forma ou de outra, os Estados-membros ainda continuarão sendo o principal receptáculo social, que intermedia a sociedade local à global, atuando não como mero subordinado, mas em conjunto com a sociedade civil local (TAVARES NETO, 2008, p. 200). É dizer, o Estado continua sendo fundamental e indispensável à promoção dos interesses locais, cedendo espaço à comunidade supranacional apenas naquilo que tange ao âmbito internacional, aos interesses que ele próprio não pode tutelar e promover sozinho porque não depende apenas dele, mas sim de toda comunidade regional/global. Por conseguinte, os interesses tutelados pelas comunidades devem ser somente os interesses difusos-transnacionais, ou seja, aqueles que interessam a um número indeterminado de pessoas, independentemente da nacionalidade.

Para Canotilho (2008, p. 266; 267) a interconstitucionalidade implica na aplicabilidade dos princípios da sobreposição de ordens jurídicas, da autonomia das unidades integrantes e da participação no poder central. Está aí mais uma semelhança às federações e confederações que deve pautar a interconstitucionalidade. Primeiramente, a constituição e os órgãos comunitários se sobrepõem ao dos Estados-membros pela natureza lógica político-administrativa, onde os entes maiores englobam os menores. Paralelamente, os órgãos comunitários devem ser constituídos por representantes dos Estados, eleitos para os cargos de forma democrática, mas sem representa-los, pois, quando os mandatários

assumem seus cargos/funções eles devem sobrepor o interesse comunitário ao nacional. Por fim, a autonomia estabelece a repartição de competências entre os entes federados, que abrange a capacidade de se auto-organizar, autolegislar e de se auto-administrar (BULOS, 2009, p. 784), que deve ser distribuída ao âmbito global/regional e local.

Esse sistema de normas constitucionais criou uma nova instância constitucional, pois, as normas nacionais agora são passíveis de serem controladas pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia a fim de se adequarem ao Tratado Europeu e às demais normas primárias<sup>8</sup>. Nesse sentido, ao longo de todo o processo integrativo, os Estados se abstiveram de exercer o controle constitucional das normas comunitárias às constituições locais (KEGEL; AMAL, 2009, p. 64). Deveras porque, além de subverter a lógica normativa, seria impossível que uma norma internacional fosse integralmente compatível com todas as constituições dos Estados-membros.

O interculturalismo é outro aspecto relevante atrelado ao interconstitucionalismo porque ao serem conectadas diversas constituições numa mesma rede, numa mesma constituição supranacional, as ideias, os valores e as ações são dissolvidos e compartilhados numa comunicação desenvolvida em rede (CANOTILHO, 2008, p. 273; 274). É dizer, as diversas comunicações simbólicas de cada nação passam a coexistir num mesmo ambiente normativo de tal forma que se comunicam e se misturam, e produzem uma nova cultura plasmada na constituição supranacional, mas que dialeticamente também reproduzirá efeitos na hermenêutica das constituições nacionais.

Obviamente a globalização e a regionalização produzem reflexos negativos ao multicultural enquanto patrimônio da humanidade construído ao longo dos séculos, e por isso os governos nacionais podem opor barreiras para frear qualquer tentativa de homogeneização cultural completa. Entretanto, se por um lado é preciso ter cautela ao se defender qualquer tipo de interculturalismo desmedido, por outro, não se pode querer o isolamento cultural completo. É preciso, pois, defender a diversidade cultural contra erosões globalizantes desmedidas, mas também fomentar uma dosimetria racional de interculturalidade aqueles interesses difusos-

---

<sup>8</sup> As normas primárias englobam os tratados internacionais e os princípios gerais do direito. Na sequência normativa estão os acordos internacionais e as normas derivadas.

transnacionais, sendo eles um conjunto de convergência cultural mínimo a fim de promovê-los e efetivá-los. Essa tensão cultural produzida pelo interconstitucionalismo também é objeto de discussões acirradas entre universalistas e relativistas no âmbito dos direitos humanos, onde basicamente se discute a sobreposição cultural (universalismo) como uma nova forma de colonialismo e a validade relativa dos sistemas morais (TAVARES NETO; AZEVEDO, 2015, p. 40).

Outrossim, Canotilho (2008, p. 282; 283) adverte que existe um grande perigo em querer atrelar o Constitucionalismo ao Estado, perigo esse que pode levar as teorias constitucionais ao esquecimento ou à obsolência porque a rigidez impede a agilidade “indispensável para compreender os desafios constitucionais da internacionalização, da globalização e da regionalização”, fato que também cultiva um modelo estático e carente “de respostas à emergência do constitucionalismo da *good governance*”<sup>9</sup>. É dizer, a teoria constitucional deve se desvencilhar da matriz estatal para compreender e fornecer novos paradigmas que servirão aos desafios de reorganização das instâncias constitucionais pela constitucionalização dos organismos internacionais como estruturas políticas mais integrativas e globalizantes.

### 2.2.2. Um novo arcabouço jurídico ao Direito Internacional Público

Classicamente, o Direito Internacional Público trabalha com três aspectos das normas internacionais. Primeiramente, analisa a coexistência de dois sistemas jurídicos distintos, um internacional e outro nacional, a partir dos quais se submergem teorias rivais, uma delas defendendo a validade imediata das normas internacionais nos territórios nacionais (teoria monista) enquanto a outra agasalha a tese segundo a qual as normas internacionais somente terão validade jurídica nos territórios nacionais quando passarem por um processo legislativo interno específico (teoria dualista). Em segundo lugar, o Direito Internacional se preocupa com a ordem normativa para encaixar as normas internacionais num determinado grau hierárquico em conjunto com as normas nacionais, que implica na supremacia de umas sobre as

---

<sup>9</sup> *Good Governance*, ou boa governança, é um modelo de gestão pública governamental eficaz, que atinge os objetivos de forma ágil e livre de corrupção; que promove a transparência e a prestação de contas, estimula a participação popular e se pauta na observância ao Estado de Direito.

outras. Por fim, discute-se também acerca da possibilidade e a forma de exercício do controle constitucional sobre as normas internacionais.

Não obstante, o arcabouço jurídico que vem sendo construído pela UE deu origem a um novo modelo, um novo meio, de se internalizar normas internacionais, de se resolver conflitos aparentes entre as normas nacionais e internacionais e de se buscar a coesão e coerência constitucional entre as leis nacionais e internacionais. Nesse sentido, conforme salienta Kegel e Amal (2009, p. 63), o direito comunitário primário europeu não é mais de natureza puramente internacional, pois, possui concomitantemente duas naturezas, a constitucional e a internacional.

### 2.3 O MERCOSUL E O MODELO INTERGOVERNAMENTAL

Em síntese, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi criado em 1991 pelo tratado de Assunção objetivando a integração econômica-regional mediante a circulação livre de bens e serviços, adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), uniformização de políticas comerciais e harmonização de legislações pertinentes. Atualmente são membros do Mercosul a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela. Os demais países da América do Sul são membros associados, pois, o bloco estimula o comércio intrazona, mas também o intercâmbio com outros países. Como Organismo Internacional, pessoa jurídica de direito público, o Mercosul representa os Estados-membros para realizar acordos com outros países, blocos econômicos ou organismos internacionais.

Dentre seus principais órgãos está o Parlamento, que foi criado apenas em 2006 para suceder a precursora Comissão Parlamentar Conjunta (1994-2006), sendo composto por representantes dos Estados cujo número de cadeiras disponíveis para cada um deles segue a proporcionalidade atenuada - fixação de um número mínimo de 18 parlamentares para cada Estado, cuja quantidade exata de vagas disponíveis é definida com base na proporcionalidade da respectiva população<sup>10</sup> - objetivando uma representação mista entre Estados e cidadãos. O

---

<sup>10</sup> Atualmente o Brasil conta com 37 parlamentares, a Argentina com 26, a Venezuela com 22, o Uruguai e Paraguai com 18.

Parlamento é organizado por dez temáticas permanentes<sup>11</sup> e algumas outras temporárias, com o objetivo de criar órgãos especializados para editar normas integrativas.

Também figura nesse rol o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), criado somente em 2002 pelo Protocolo de Olivos – até então as controvérsias eram solucionadas no âmbito do Mercosul apenas por juízo arbitral – com objetivo de interpretar e garantir o cumprimento dos instrumentos jurídicos fundamentais<sup>12</sup>, funcionando também como segunda instância dos juízos arbitrais *ad hoc* e órgão consultivo.

O processo de internalização do Tratado de Assunção, que deu origem ao MERCOSUL, foi mais complexo que o usual porque após passar pelo processo integrativo constitucional específico em cada um dos Estados-membro, que normalmente já é suficiente à internalização dos tratados internacionais, os Estados tiveram que comunicar a aprovação à Secretaria do Mercosul, e somente após receber o comunicado de todos os signatários é que os Estados-membros finalmente deram publicidade a fim de dar início à sua vigência em cada nas nações signatárias (KEGEL; AMAL, 2009, p. 65).

Diferentemente do que aconteceu na integração econômica em rede dos Estados europeus, no MERCOSUL foi instituído um modelo intergovernamental no que tange a estrutura organizacional e jurídica, mantendo-se intactas as soberanias dos Estados-membros. Nesse caso, o processo decisório é regido pelas regras clássicas do Direito Internacional, baseada “no princípio da igualdade soberana entre os Estados e não ingerência em seus assuntos internos” (KEGEL; AMAL, 2009, p. 57). Portanto, os Órgãos do Mercosul são compostos por representantes (delegados) dos Estados cujas decisões políticas-administrativas são tomadas por

---

<sup>11</sup> Atualmente o Parlamento do Mercosul conta com as seguintes Comissões Permanentes: Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Trabalho, Políticas de Emprego, Segurança Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável; Ordenamento Territorial, Habitação; Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; Orçamento e Assuntos Internos.

<sup>12</sup> O art. 1º do Protocolo de Olivos define bem o rol de possibilidades sob as quais são os instrumentos jurídicos fundamentais: “As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo.”

consenso e pautadas pelos interesses nacionais, ou seja, os Órgãos não representam a comunidade, mas sim os países, e diferentemente do que ocorre na UE, os órgãos internacionais do MERCOSUL não são suficientemente autônomos.

Há também outra diferença relevante em relação à UE no que tange os tratados firmados no âmbito do MERCOSUL, vez que os seus membros não lhes atribuem a mesma ordem normativa. Por exemplo, a Argentina e o Paraguai atribuem status supralegal ao tratado, desde que exista reciprocidade, enquanto que o Brasil e o Uruguai atribuem status legal. É dizer, enquanto a ordem jurídica argentina e paraguaia privilegiam o Tratado de Assunção ao reconhece-lo como norma superior às suas leis infraconstitucionais, prevalecendo sobre elas; o Brasil e do Uruguai atribuem a paridade normativa, de modo que leis nacionais posteriores podem derogar o pacto internacional quando ocorrerem antinomias. Nesse sentido, Kegel e Amal (2009, p. 66) argumentam que o Brasil e o Uruguai possuem mecanismos jurídicos defasados porque inviabilizam a abertura dos seus sistemas jurídicos às normas provenientes do Mercosul.

De fato, a ordem jurídica brasileira e uruguaia inviabilizam a efetivação das normas internacionais derivadas do Tratado de Assunção porque eles simplesmente podem invocar leis internas para deixar de cumpri-las. Em paralelo há outros aspectos a serem enfrentados, que dificultam ainda mais a efetividade do Tratado. Nesse sentido, as normas comunitárias são passíveis do controle de constitucionalidade brasileiro, tanto o concentrado quanto o difuso, fato que gera situações contraditórias dentro do próprio território nacional, onde a Justiça de um Estado federado pode decidir pela constitucionalidade da norma e outro pela sua inconstitucionalidade, ou seja, um ente federado pode retirar a eficácia do que fora pactuado enquanto outro promove o cumprimento da mesma norma.

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui um importante precedente na Petição 1273/RS do ano 2000, cujo processo versava sobre a importação de arroz argentino e uruguaio que foram beneficiados pelas políticas aduaneiras do Mercosul porque foram comercializados em preços abaixo do arroz brasileiro. A ação foi proposta por uma associação de arrozeiros gaúchos para tentar barrar a importação do produto. No mérito, o STJ enfatizou que a suspensão das importações interferiria na credibilidade das políticas externas brasileiras porque agindo assim o país frustraria um compromisso assumido em avença internacional pública, fato que poderia comprometer a consolidação do Mercosul.

Em sentido contrário, o Supremo Tribunal Federal (STF) possui um precedente (CR 8.279/98 AgR/AT – Argentina) se posicionando no sentido de negar a recepção automática de qualquer acordo internacional, mesmo que se dê no âmbito do Mercosul, porque entendeu que muito embora o objetivo desse bloco econômico seja a integração regional, a internalização de qualquer de suas normas deve seguir o rito disciplinado pela Constituição em vigor. Portanto, negou-se a vigência imediata (princípio do efeito direto) e vigência automática (postulado da aplicabilidade imediata) aos tratados e acordos do Mercosul, vez que eles são equiparados a qualquer outra norma internacional, pouco importando se o objetivo do bloco é a integração regional.

Sendo assim, a mais alta corte brasileira de justiça negou a recepção automática dos acordos internacionais do Mercosul, que somente seria possível diante de uma reforma constitucional no sentido de privilegiar as normativas desse bloco econômico em face das demais normas internacionais. Certamente é uma decisão que fragiliza a integração regional porque é centrada numa concepção de total dependência do Mercosul aos sistemas jurídicos internos de cada uma das nações integrantes.

Essa contradição entre o STJ e o STF demonstra a fragilidade do Mercosul em efetivar seus acordos internacionais porque além dos seus órgãos não serem independentes, também há falta de independência jurisdicional, deixando-se às justiças dos Estados-membros a decisão sobre as controvérsias que deveriam ser processadas e julgadas por Órgãos comunitários independentes. Note-se, essa confusão jurisprudencial é amplificada porque as justiças dos demais Estados-membros também são autônomas para proferir decisões em suas jurisdições.

E isso persiste mesmo após a criação do TRP (2002), que é posterior às citadas decisões, pois, em que pese o Protocolo de Olivos ter sido promulgado pelo Brasil por meio do Decreto Executivo 4.982/2004, seguindo todo o iter procedimental necessário à internalização das normas internacionais, e ter estipulado competência exclusiva aos tribunais *ad hocs*<sup>13</sup> criados para resolver conflitos no âmbito do

---

<sup>13</sup> São os tribunais criados especificamente para exercer a jurisdição sobre um conflito de interesses, ou seja, não se trata de um órgão jurisdicional permanente e prévio, o que pode ser temerário na medida em que não se tem um órgão natural, previamente estabelecido. São exemplos de tribunais *ad hocs* o de Nuremberg, o da Bósnia e o de Ruanda.

Mercosul e ao TRP<sup>14</sup>, ambos para processar e julgar lides que versem sobre determinados assuntos, essa autonomia sucumbe perante o controle de constitucionalidade difuso/concentrado exercido pelos órgãos judiciários nacionais.

Por outro lado, merece reconhecimento e aplausos a criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) do MERCOSUL em 2005, que viabilizou o financiamento de projetos de convergência estrutural e de coesão social, contribuindo para amenizar as assimetrias entre os Estados-membros. Esse Fundo está em operação desde 2007 e conta com uma carteira de projetos com orçamento superior a US\$ 1,5 bilhão, cujo foco são as menores economias do bloco (Paraguai e Uruguai). Dentre seus objetivos, o FOCEM contribui para melhorias em habitação, transporte, biossegurança, capacitação tecnológica, incentivos às microempresas e aspectos sanitários.

Outrossim, deve-se ressaltar que a finalidade do MERCOSUL, assim como todos os demais tratados internacionais, que dão origem única e exclusivamente a blocos econômicos, é muito restrita, pois, não vai muito além da criação de regras aduaneiras comuns, sem efetivamente integrar a região no que tange a outros aspectos tão importantes, a exemplo da preservação ambiental.

## 2.4 DA SIMBIOSE DOS INTERESSES ECONÔMICOS AOS AMBIENTAIS

O estudo dos modelos econômicos integrativos nos convida a enfrentar a discussão travada entre capitalistas e ambientalistas, pois, muito se tem dito acerca da possibilidade de se conciliar os interesses ambientais aos econômicos mediante a construção de uma convivência harmônica a fim de atingir em ambos um grau satisfatório e sustentável de desenvolvimento.

Desavisados ou não, mas com uma boa pitada de romantismo, os representantes dos Estados-membros nas razões preambulares do Tratado de Assunção constaram menção expressa de que a integração econômica regional

---

<sup>14</sup> No art. 33 do Protocolo de Olivos há cessão expressa de autonomia ao TRP: Os Estados Partes declaram reconhecer como obrigatória, ipso facto e sem necessidade de acordo especial, a jurisdição dos Tribunais Arbitrais Ad Hoc que em cada caso se constituam para conhecer e resolver as controvérsias a que se refere o presente Protocolo, bem como a jurisdição do Tribunal Permanente de Revisão para conhecer e resolver as controvérsias conforme as competências que lhe confere o presente Protocolo.

seria pautada no melhor e mais eficaz aproveitamento dos recursos naturais disponíveis e pela preservação ambiental. Esse compromisso moral foi reiterado em outras oportunidades nas quais os representantes desses Estados se reuniram. Em 1992 foi assinada a Declaração de Canela, onde mais uma vez se reconheceu a necessidade de se preservar o meio ambiente ante a atual crise ambiental, e se firmou um compromisso dos Estados-membros em adotar políticas conjuntas para reverter o processo de degradação ambiental (MERCOSUL, 2006, p. 13).

Da mesma forma, o Tratado de Maastricht de 1992, que instituiu a União Europeia, também fez constar no preâmbulo do texto o compromisso com a preservação ambiental como um dos nortes da integração econômica e social dos países signatários. Entretanto, o tratado europeu foi um pouco mais além do sul-americano ao prever princípios e normas mais palpáveis à preservação ambiental. Nesse sentido, o tratado previu princípios como o da precaução e da prevenção, o do poluidor-pagador e também a destinação de recursos oriundos de um Fundo de Coesão específico destinado ao meio ambiente e para as rodovias transeuropeias (art. 130-D do Tratado). Os recursos canalizados pelo Fundo de Coesão podem ser destinados para, por exemplo, financiar projetos que objetivem desenvolver energias renováveis e possui orçamento previsto de 66 mil milhões de euros para o período compreendido entre 2014 a 2020 (UNIÃO EUROPEIA, 2015).

As primeiras críticas ambientais ao sistema econômico capitalista remontam as origens teóricas marxistas. Nesse sentido, Marx (1991, p. 931) argumentou que o capitalismo provoca uma falha na interação metabólica<sup>15</sup> entre o homem e a terra, onde as produções agrícolas e industriais de alta escala não devolvem ao solo os seus elementos constitutivos roubados. A falha metabólica apontada soa como insustentabilidade do modelo econômico porque utilizava/utiliza recursos naturais que não podiam/podem ser repostos à fonte de extração de alimentos e produtos industrializados (a natureza), e com isso, ele já apontava os primórdios do colapso ambiental em meados do século XIX.

No Brasil, o modelo de exploração da natureza começou a ser implementado desde a colonização onde a expansão agrícola e agropecuária promoveu o

---

<sup>15</sup> “metabolismo” tem em Marx um sentido central para suas obras econômicas e é entendido como um processo natural de troca material entre o homem e a natureza (FOSTER, 2005, p. 222). Nesse sentido, o trabalho humano modifica a natureza (matéria-prima) para produzir bens que beneficiem o trabalhador.

desmatamento das florestas nativas, fato que já é suficiente para empobrecer o solo e levar muitos animais silvestres à extinção. A expressão paisagística do Pontal de Paranapanema em sua parte paulista ilustra bem a ação predatória sobre os recursos naturais promovida pelo sistema econômico predatório. No mirante do Paranapanema-SP é possível de se vê processos erosivos, vertentes desmatadas, áreas irregularmente ocupadas, que deveriam ser preservadas permanentemente, e assoreamento dos rios (SOUZA FILHO, 2011, p. 1039).

Lowy (2005, p. 31) argumenta que Marx construiu em algumas passagens do livro *O Capital* um paralelismo entre a degradação ambiental - esgotamento do solo provocado pela indústria e pela agricultura capitalista - ao aviltamento dos trabalhadores, abrindo um campo de reflexão sobre a “articulação entre luta de classes e luta em defesa do meio ambiente”. Em que pese se tenha construído esse paralelismo, não se pode deixar de tentar entender como o socialismo proposto por Marx poderia, caso superasse o capitalismo, reverter não apenas a exploração do proletariado, mas também a falha metabólica entre a produção e a natureza, porque apenas a socialização dos meios de produção não reverteria o quadro de exaurimento dos recursos naturais.

Para atingir essa finalidade ecológica, que passa a ser fundamental ao desenvolvimento produtivo, Marx passa a definir o socialismo atribuindo ao homem o controle sobre a troca material com a natureza, negando o controle do homem sobre ela (LOWY, 2005, p. 37). De fato, pode-se dizer que socialismo e ambientalismo são termos com finalidades congruentes, sendo certo que ambos se opuseram ao sistema econômico capitalista no passado e no presente, de tal forma que o mais correto seria falar em socioambientalismo<sup>16</sup> em vez de se utilizar termos apartados.

---

<sup>16</sup> O termo socioambientalismo tem origem a partir da conscientização de que os movimentos ambientais e sociais possuem objetivos políticos comuns. É o que se pode observar com o emprego do termo sustentabilidade, que surgiu com o Relatório de Brundland (1987), que ao mesmo tempo construiu um discurso voltado à manutenção às futuras gerações de vidas humanas e preservação ambiental, pela utilização racional dos recursos naturais (SANTILLI, 2005, p. 30 e 31). No Brasil, o socioambientalismo surgiu a partir da redemocratização política de 1984, com a queda do regime militar, e se fortaleceu com a Convenção do Rio de Janeiro (1992), onde o socioambientalismo passou a exercer mais influência no ordenamento jurídico brasileiro (SANTILLI, 2005, p. 31). Segundo Santilli (2005, p. 35) “O socioambientalismo nasceu (...) baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos da floresta). Além do mais, é interessante a abordagem de Souza Filho (1996, p. 24), segundo o qual o mais correto é falar em direito socioambiental em vez de ambiental porque os direitos afetos ao meio ambiente só têm sentido quando a tutela jurídica desses bens é socialmente referenciada, ou seja, a partir de uma ótica humana.

Exemplo disso é o movimento dos seringueiros liderados por Chico Mendes que reuniu ideais socialistas a ambientalistas ao propor a reforma agrária para assentamento dos seringueiros e a garantia do usufruto da floresta a esses trabalhadores (homens da floresta) aliada à preservação ambiental.

Nesse contexto, Lowy (2005, p. 38) aponta que o principal desafio a ser enfrentado pela renovação do pensamento marxistas no século XXI é romper radicalmente com a “ideia de progresso linear e com o paradigma tecnológico e econômico da civilização industrial moderna”, para torna-lo compatível com a preservação ambiental. Em síntese, a possibilidade de simbiose dos interesses econômicos aos socioambientais envolve pelos menos três aspectos principais, a fim de alinhar o interesse econômico à: 1) produção de uma quantidade razoável e limitada de bens a serem usufruídos pela população; 2) disponibilização de uma quantidade mínima e razoável de empregos à população e distribuição de renda a fim de que a sociedade usufrua do processo produtivo sob o qual está compulsoriamente incluída; 3) preservação ambiental, de tal forma que a produção deixe de dilapidar a natureza, sendo esse maior e principal desafio das políticas econômicas neste século XXI.

A recente e maior catástrofe ambiental brasileira já registrada, e uma das maiores do mundo que se tem notícia, ocorrida nas represas de rejeitos de minérios de ferro localizadas Mariana/MG ilustra bem a tensão de interesses entre o socioambientalismo e o modelo de exploração econômica. De fato, a exploração econômica dos minérios de ferro na região movimentou a economia local, propiciando emprego e renda à população, permitindo a aquisição de bens e serviços essenciais à população local (alimentos, habitação, água, energia, etc.), além de ser uma importante fonte arrecadadora de tributos que em tese devem retornar à população local em forma de serviços públicos (educação, saúde, lazer, etc.). Porém, após o rompimento das barragens, que despejou bilhões de litros de lama sobre a região, e com ela toda a tragédia socioambiental, que resultou na destruição quase que completa de cidades vizinhas, rios, mangues e de vidas - além de humanas os peixes e outros animais aquáticos que foram sufocados pelos rejeitos que absorveram todo o oxigênio da água - se revela o modelo econômico imoral do capital. É que o risco do desastre, e isso fica cada vez mais nítido na medida em que as investigações são aprofundadas, era previsível, ou seja, o grupo econômico que controlava a represa poderia ter evitado essa tragédia, mas não o fez por conta do

interesse econômico, ou seja, o interesse econômico infelizmente se sobrepõe/sobrepõe ao socioambiental.

De início, parece racional que a economia planificada possa ser facilmente moldada aos objetivos socioambientais mediante a intervenção do Estado no sentido de direcionar a produtividade/consumo a um patamar sustentável, que supra o mercado consumidor com uma quantidade razoável de bens e, ao mesmo tempo, elimine os excessos desnecessários. Por outro lado, a economia capitalista, que transforma o trabalho e o meio-ambiente em commodities (mercadorias), com ênfase na sua vertente liberalista/neoliberalista, é impossível de alcançar um patamar econômico sustentável pela implementação de políticas socioambientais, mesmo porque o socioambientalismo é fruto da exploração do capitalismo sobre o trabalhador e sobre o meio-ambiente. Um mercado desregulado é um mercado sem limites ao crescimento linear, que fomenta o consumismo, e só pode encontrar nas políticas socioambientais um interesse secundário, que será descartado no momento mais oportuno.

Sendo assim, a autonomização da economia tem que ser posta em xeque, porque o socioambientalismo demanda um rompimento com o crescimento linear. Nesse sentido, os fins socioambientais não devem servir de meio ao modelo econômico, mas sim de plataforma sobre a qual as políticas econômicas devem ser desenhadas. Como se vê, a partir da modernidade há uma inversão de valores, onde a economia se fez fim em si mesma, sendo certo que as políticas socioambientais incorporadas ao capitalismo só serviram de subterfúgio à perpetuação do governo do capital para o capital, numa verdadeira lógica às avessas.

Essa análise socioambiental da economia mais uma vez desagua na construção teórica e conceitual do desenvolvimento, onde Sen (2000, p. 17; 18) afirma que a liberdade real dos indivíduos é pressuposto ao desenvolvimento no seu sentido mais amplo, que atribui critérios qualitativos à economia, ou seja, que a liberdade substancial promove o desenvolvimento, cuja economia passa a ter um objetivo maior que o capital. Numa leitura mais atual, deve-se acrescentar o aspecto ambiental sobre a finalidade econômica. Nesse sentido o desenvolvimento passa a ter um caráter intemporal, pois, a liberdade das futuras gerações depende da influência do socioambientalismo sobre a economia do presente.

A falta de consciência política que ligue o capitalismo ao produtivismo cria sensação ilusória de “capitalismo limpo” a partir da implementação de políticas como a do poluidor-pagador (LOWY, 2005, p. 46), onde se legaliza o direito de se poluir. O mesmo se diga em relação aos créditos de carbono, que autoriza os países mais poluidores a continuarem poluindo mediante a compra de créditos fictícios das áreas verdes que ainda sobrevivem ao desmatamento, ou seja, sem efetivamente reflorestar ou reduzir a carga de emissão de gases poluentes. Nesse sentido, passa-se a quantificar a natureza preservada em moeda, tornando a fauna e a flora uma espécie de *commoditie*, uma moeda de troca, uma licença para continuar destruindo o patrimônio socioambiental.

Ademais, deve-se ressaltar a diferença entre racionalidade imediatista do capitalismo com a de longo prazo proposta pela ecologia, que torna ainda mais evidente a falta de pontos congruentes entre políticas capitalistas e ecológicas. Nesse sentido, o capitalismo verde é tão destruidor quanto o capitalista ecocida porque a racionalidade de ambos ainda é a mesma, lucrar o máximo no mais curto espaço de tempo, pois, o capitalismo verde não passa de mais uma mercadoria publicitária e enganosa (LOWY, 2005, p. 50).

A bem da verdade, a sociedade está totalmente impregnada dessa racionalidade porque o consumismo é um fruto das políticas econômicas capitalistas, que retroalimenta o produtivismo linear onde a felicidade é saciada pelo consumo da maior quantidade de bens e serviços no mais curto espaço de tempo. É que o processo de desenvolvimento do capitalismo alterou inclusive a concepção social de tempo, modificando a cultura do tempo linear e cíclico pelo tempo do progresso, principalmente nos territórios mais desenvolvidos, a partir do qual o indivíduo deixou de sacrificar o seu presente em prol de um futuro melhor para priorizar o presente, vez que se desiluiu da espera, e isso acaba refletindo na relação entre homem e natureza, que passa a ser imediatista, sem preocupação com as futuras gerações (CAPELLA, 1998, p. 30). Assim, o colapso da vida passa a ser consequência do uso desmedido dos recursos naturais no presente, sem se preocupar com o futuro.

Nesse sentido, a sociedade ficou anestesiada e iludida pela sensação transitória de saciação pelo consumo, de tal forma que quebrar esse ethos econômico parece ir de encontro aos interesses sociais, quando na verdade os interesses socioambientais não se coadunam com o consumismo. Essa deferência

quase que irracional ao consumismo decorre também do colapso do socialismo, ainda que seja temporário, e origina uma deferência quase incondicional às leis de mercado (FALK, 1999, p. 44; 45).

A solução ao sistema econômico atual não passa por outro caminho que não seja pela construção de uma economia-moral, fundada em critérios não-monetários, que pode se dá pela reimbricação do econômico ao ecológico, ao social e ao político, substituindo a microrracionalidade do lucro pela macrorracionalidade socioambiental (LOWY, 2005, p. 51). Essa mudança econômica passa, outrossim, pela reestruturação do modo de produção e do controle sobre o consumo, retirando dos bancos e das grandes empresas o controle sobre a produção e o poder decisório de investimentos sobre novas tecnologias, para transferi-lo à sociedade (LOWY, 2005, p. 52).

De fato, todas essas políticas econômicas verdes produzidas pelo capitalismo são paliativas, não resolvem o desequilíbrio ambiental por ele provocado, principalmente em suas vertentes liberal/neoliberal, que neutraliza o Estado interventor, que em vez de atenuar os reflexos negativos do capital sobre o social, ambiental e político, atua para assegurar a manutenção da desregulação econômica. Sendo assim, para que uma política de integração regional dê efetividade às políticas ambientais internacionais é preciso que seja pautada principalmente sob o rompimento do ethos capitalista, retirando o meio-ambiente do consumismo, democratizando a política de investimentos em tecnologias para direcionar o desenvolvimento científico e tecnológico sob uma perspectiva socioambiental, onde o lucro deixe de ser o centro do universo.

Nesse ponto, o Mercosul tem ainda um longo caminho pela frente, mesmo porque o objetivo integracionista dos Estados-membros ao fundarem o bloco regional foi antes de tudo a promoção do crescimento econômico regional pelo incentivo do comércio intrazona. Logo, a declaração preambular do Tratado de Assunção, no que tange a preservação ambiental, não passa, como já dizia Lassalle (2006, p.63), de um pedaço de papel porque esse texto não representa os fatores de poder que dominam o Mercosul, ou seja, trata-se de algo meramente falacioso, que serve para dar um tom de moralidade a algo que não vai muito além de interesses do capital.

Prova disso é o fato do Mercosul ter criado tão somente em 2006, através da Declaração de Taranco, um subgrupo de trabalho “Meio Ambiente” com objetivo

específico de estudar as leis nacionais dos países-membros para harmonizá-las, e, com isso, tentar dar mais efetividade às políticas ambientais, evidenciando que o meio ambiente é segundo plano nos objetivos do bloco (MERCOSUL, 2006, p. 14; 15). Além do mais, a fiscalização e controle da efetividade das normas internacionais pactuadas no âmbito do Mercosul continuam sob a competência dos Órgãos nacionais, sendo o IBAMA no âmbito brasileiro quem exerce o poder de polícia para fiscalizar, ou seja, inexistente um controle efetivo por parte do Mercosul, mesmo porque é um Órgão intergovernamental, e não supranacional.

## 2.5 SINOPSE CAPITULAR

O objetivo desse capítulo foi avaliar o modelo integrativo proposto pela União Europeia e pelo Mercosul a fim de colher precedentes de políticas integrativas que possam contribuir com experiência adquirida à efetivação das políticas ambientais internacionais. O modelo supranacional europeu parece mais eficiente na medida em que uma parcela dos poderes estatais é centralizada no organismo internacional para executar as políticas regionais, enquanto que o modelo intergovernamental do Mercosul é totalmente dependente dos Estados-membros.

De qualquer forma, seja supranacional o intergovernamental, as instâncias internacionais criadas devem ser permanentes, próprias e representar os Estados por meio do exercício democrático do poder político nelas investido. O interesse nacional deve ser mantido na esfera dos Estados, que necessariamente devem ceder uma parcela de autonomia aos organismos internacionais para promoção dos interesses transfronteiriços.

Como foi dito ao longo do capítulo, a simbiose dos interesses locais e regionais/globais foi iniciada com a integração das economias nacionais, porém, a economia representa apenas uma parte do todo – aqui entendido como desenvolvimento no sentido mais amplo - que acelerou o processo integrativo pelas próprias características transnacionais modernas do sistema econômico vigente.

Em que pese integrarem as economias locais, o Mercosul e a União Europeia não apresentam uma opção adequada para que seja depositada a competência internacional à efetivação das políticas socioambientais porque neles ainda persiste o ethos econômico de crescimento linear. No âmbito desses blocos econômicos as

políticas ambientais internacionais são discurso moral sem efetividade porque não ocupam o cerne dos interesses do bloco, que visa em primeiro lugar a promoção e crescimento das economias internas. No máximo, as políticas socioambientais podem servir para amenizar os reflexos negativos da exploração econômica, mas não para resolver definitivamente a situação insustentável pela qual passamos.

Em que pese o descompasso entre interesses socioambientais e econômicos, algumas características dos blocos econômicos em epígrafe podem servir de paradigma ao modelo de organização socioambiental internacional a ser proposto nesse trabalho. Nesse sentido, a supranacionalidade é uma hipótese promissora porque constrói um sistema jurídico em rede, interconectando os ordenamentos jurídicos nacionais ao tratado internacional, formando a coesão e coerência necessárias às ordens normativas e construindo um outro poder soberano regional/global para, com autonomia, legislar, executar e prestar jurisdição dentro da sua parcela de poder a fim de efetivar os interesses transfronteiriços.

Nesse sentido, o órgão internacional competente teria autonomia para editar leis que vinculasse todas os Estados-membros, atribuindo a todos as mesmas obrigações e direitos; e, ao mesmo tempo, para fiscalizar o cumprimento das leis socioambientais e sancionar os Estados infratores, além de poder contar com um Órgão Jurisdicional para resolução das controvérsias.

### **3 A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS EM MEIO À CRISE AMBIENTAL**

É de amplo conhecimento que o panorama ambiental global é preocupante, sobretudo no que tange ao aquecimento global. As consequências que temos notícia são produzidas em cadeia, como numa cascata de dominó, onde um fato acarreta outro, e assim sucessivamente, pois, tudo está interligado/interconectado e para se compreender melhor o que está acontecendo com o nosso planeta é preciso antes de mais nada se rejeitar perspectivas mecanicistas/reducionistas, que estudam e tentam compreender os fenômenos a partir de uma secção isolada, de um recorte apenas.

O final do século XX é marcado pela preocupação com o meio ambiente devido os contundentes indícios de que a biosfera está muito degradada e que isso pode ser irreversível. Os problemas de nossa época são sistêmicos, envolvem múltiplos fatores, que estão interconectados, e por isso não podem ser compreendidos isoladamente, assim como a pobreza e a extinção de espécies de vidas. Estamos atravessando uma crise de percepção, de uma concepção e visão de mundo obsoleta, que requer mudanças radicais em nosso modo de pensar e nos nossos valores. Os problemas que enfrentamos, e nesse todo estão os que tangem o meio ambiente, são facetas de uma mesma crise.

Logo, o pensamento sistêmico se sobrepõe ao mecânico, pois, veda a separação do todo em partes isoladas ao trazer o entendimento de que o todo é mais que a soma das partes e, também, que há características essenciais produzidas pela interação de sistemas, e isso se aplica tanto às ciências naturais quanto às sociais (CAPRA, 2004, p. 31). Por exemplo, no âmbito da física quântica a descoberta de partículas subatômicas superou a perspectiva mecanicista de fragmentação da matéria em uma porção mínima, o átomo de outrora, pois, elas “não são ‘coisas’ mas interconexões entre coisas, e estas, por sua vez, são interconexões entre outras coisas, e assim por diante. Na teoria quântica, nunca chegaremos a alguma ‘coisa’; sempre lidamos com interconexões” (CAPRA, 2004, p. 32).

O pensamento sistêmico é de ampla aplicabilidade e faz com que tudo fique mais claro para se compreender tanto as causas da crise como suas consequências, além de indicar um caminho para reverter e recuperar um meio ambiente saudável

que garanta a continuidade da vida. De fato, a crise, sobretudo a degradação ambiental, é um produto do produtivismo econômico linear, que tem no consumismo e no consumo inconsciente os grandes aliados, que são responsáveis por cativar o homem na saciedade de gostos e sensações instantâneos, e com ela toda a sorte de exageros e desperdícios.

Certamente a crise ambiental está atrelada à crise econômica e social, como também a diversas outras facetas, dentre elas podemos citar a política, moral, ética, religião e cultura. Sob a perspectiva sistêmica podemos compreender com clareza que até mesmo o alimento humano e a energia consumida nas residências influenciam diretamente a temperatura da terra, formando uma cadeia de ações e reações continuadas e de proporções globais.

O crescimento econômico brasileiro é um exemplo notável do colapso sistêmico, pois, envolve muitas facetas. A expansão agrícola brasileira foi realizada com base na predação da natureza, pelo derrubamento das florestas nativas, isolamento de tribos indígenas, exaurimento de muitos recursos naturais, rios, solos e minerais, em prol da produtividade e do consumo, principalmente pelo fomento à exportação dos produtos nacionais. Na era colonial se produziu basicamente cana-de-açúcar, depois veio o café e agora as plantações de soja expandem ainda mais as fronteiras da monocultura.

A pecuária brasileira segue o mesmo caminho predatório. É que o pasto necessário à criação dos rebanhos também provém do desmatamento e os números que decorrem desse comércio são impressionantes. O rebanho brasileiro de bovinos contou com mais de 212 milhões de cabeças de gado em 2014 (IBGE, 2015), superando a população no mesmo período. Além do desmatamento, a criação de bovinos consome uma enorme quantidade de água e energia, além da emissão de gás metano, que é ainda mais prejudicial que o dióxido de carbono para o efeito estufa.

A agropecuária brasileira é a maior responsável nacional pela emissão de gases de efeito estufa (GEE), representando cerca de 60% das emissões brasileiras, e contribui para colocar o Brasil entre os dez países que mais emitem GEE no mundo (IMAFLOA, 2015, p. 10). A carne bovina de corte é a que mais contribui para emissão de GEE, e representou cerca de 57% no ano de 2013 das emissões brasileiras, lideradas pelo Estado do Mato Grosso com 12% das emissões,

movimentando um mercado de R\$ 167,5 bilhões e 7 milhões de empregos nesse setor (IMAFLOA, 2015, p. 13-16).

O fato do Mato Grosso e também o Mato Grosso do Sul estarem entre os Estados brasileiros que mais emitem GEE indica claramente a expansão da fronteira agropecuária em direção à Amazônia, fato que pode ser facilmente notado pela grande extensão das plantações e rebanhos de gado ao longo das rodovias estaduais e federais desses entes federados. Muito embora se tenha essa expansão agrícola, o aumento da produtividade de alimentos não é a solução à erradicação da fome pelo mundo porque é causada pela má distribuição de alimentos bem como pelo desperdício e pela excessiva destinação à alimentação animal, pois, já se produz mais que a necessita humana pode consumir.

Com o desmatamento provocado pela agropecuária, impulsionada pelos interesses econômicos do país em desenvolvimento, que propicia a geração de empregos e rendas, inicia-se também um dos processos que contribuem ao aquecimento global. O desmatamento além de reduzir a capacidade natural de extração do dióxido de carbono do ar, que é captado pelas árvores e transformado em matéria pelo processo de fotossíntese, também reduz a potência da floresta em evapotranspiração<sup>17</sup>, que ajuda a controlar a temperatura planetária. Isso porque a evapotranspiração aumenta a umidade do ar, que por sua vez absorve o calor dos raios solares.

Estima-se que a concentração de dióxido de carbono no ar em 400 partes por milhão é suficiente para aumentar em 2°C na temperatura planetária, e provocar o derretimento da calota polar da Groelândia, tornando o processo de aquecimento global irreversível (HARDING, 2008, p. 235). O aumento da emissão de GEE provoca o aumento da temperatura porque os raios solares que tocam a superfície da terra são retidos na troposfera pela camada gasosa. Com o derretimento das geleiras segue o aumento no nível do mar, o alagamento dos territórios costeiros, a extinção de algumas espécies (ursos polares e pinguins, dentre outras). Alguns estudos científicos recentes indicam que a concentração de dióxido de carbono já está nesse nível crítico de 400 partes por milhão (TORRENTE, 2013).

---

<sup>17</sup> A evapotranspiração é um processo cíclico da água comum na região amazônica de alta densidade florestal, onde a água captada pelas raízes é transportada até os poros da parte inferior das folhas, além do lançamento de gotículas de água no ar (HARDING, 2008, p. 270). Essa água absorve o calor e eleva a umidade, além de formar nuvens e distribuir a água evaporada à outras regiões (HARDING, 2008, p. 270).

Outro fato agravante ao aquecimento global é a liberação dos hidrocarbonetos existentes nas permafrost<sup>18</sup> e em algumas plataformas continentais. Isso poderá ocorrer quando a temperatura da terra aumentar em aproximadamente 3°C, liberando o metano represado nas camadas de gelo, que subirão à atmosfera e provocarão a extinção de muitos seres vivos em decorrência do sufocamento pela alteração da composição do ar (HARDING, 2008, p. 240). Até mesmo a floresta amazônica se vê ameaçada, com previsão para que desapareça próximo ao ano 2040, devido ao colapso do ciclo da água, que pode ocorrer quando a temperatura de Gaia aumentar cerca de 4°C (HARDING, 2008, p. 242).

De fato, a Amazônia representa a maior biodiversidade e bacia hidrográfica do planeta, e está diretamente ameaçada pelo aquecimento global. A destruição da biodiversidade lá existente afeta não apenas a região, mas também as demais. Aliás, já é de conhecimento amplo que a evapotranspiração da Amazônia funciona como uma bomba d'água responsável pela chuva que precipita em boa parte do interior do continente americano. É que a umidade do ar proveniente do Oceano Atlântico, que se precipita na região, é devolvida ao ar pela evapotranspiração das árvores e transportada até as Cordilheiras dos Andes, onde encontra paredões com mais de 700 mil metros de altura, que faz a massa de ar carregada de umidade voltar e se precipitar nos países vizinhos (Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai) e nas regiões Centroeste, Sul e Sudeste do Brasil, tornando o solo propício à Agropecuária. Essa grande quantidade de água, que viaja no ar sob a condução das correntes ventos, ficou conhecida como os rios voadores. Nesse sentido, o desmatamento da Amazônia tem sido apontado como a causa para a diminuição de chuvas nas regiões brasileiras, sobretudo no Estado de São Paulo, onde a capital paulista vem sofrendo com o baixíssimo nível dos reservatórios, deixando a população desabastecida na capital paulista.

Além da questão do aquecimento global, estudos científicos realizados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) apontam que a solução à fome no mundo não depende da indústria agrícola ou dos Organismos Geneticamente

---

<sup>18</sup> Permafrost é o tipo de solo encontrado principalmente no Ártico que está permanentemente congelado é, portanto, isolado da atmosfera por uma grossa camada de gelo. Esse solo contém uma grande quantidade de GEE, dentre eles o metano que será liberado com o derretimento das camadas de gelo e uma vez lançado à atmosfera agravará o efeito estufa, sobretudo porque o gás metano consegue reter cerca de vinte e cinco vezes mais calor que o dióxido de carbono.

Modificados, mas sim, do uso sustentável do solo, como a agroecologia<sup>19</sup> (GRENN PEACE, 2008). Portanto, o controle da temperatura planetária é interesse transfronteiriço porque afeta todas as nações ao condicionar a manutenção da vida na terra, em todas as suas formas. Sendo assim, o controle de emissão de GEE vem sendo uma preocupação constante dos líderes mundiais, muitas vezes simbólica, que têm se reunido em várias oportunidades para tentar construir uma solução que ponha fim à ameaça.

### 3.1 RETROSPECTIVA DOS PRINCIPAIS TRATADOS INTERNACIONAIS E SEUS REFLEXOS

A atenção política internacional voltada a preservação ambiental é ainda algo recente, tem pouco mais de quarenta anos. Foi a partir da década de 1970 que se iniciou uma percepção de limite ao crescimento em decorrência da intensificação do consumo, dos recursos não renováveis, das reservas de alimentos e da densidade demográfica, formando-se previsões apocalípticas sobre o futuro da vida no planeta, pondo em xeque a sustentabilidade econômica da civilização industrial (FALK, 1999, p. 40-41). É a partir desse contexto de interação entre o limite planetário de reservas finitas e a quantidade consumidas pelas atividades produtivas que se começa a questionar a sustentabilidade econômica. Essas previsões de necessidade de limitação da economia foram orquestradas pelo Clube de Roma e sofreram, e ainda sofrem, muitas represarias tanto dos países desenvolvidos, que alegam temer pela estabilidade política, quanto dos países em desenvolvimento, que tentam escapar da pobreza (FALK, 1999, p. 41).

Um dos primeiros marcos formais à conscientização global da destruição do meio ambiente foi a Conferência de Estocolmo na Suécia, realizada em 1972, organizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A provocação da interferência da ONU partiu do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) em razão das várias evidências de ameaças ao meio ambiente, dentre eles as poluições

---

<sup>19</sup> Segundo definição fornecida pela EMBRAPA (2010), existem várias definições de agroecologia, porém, destacam a que “pode ser entendida como o manejo ecológico dos recursos naturais, através de formas de ação social coletiva, com propostas de desenvolvimento participativo, desde as formas de produção até a circulação alternativa de seus produtos, estabelecendo relações entre produção e consumo capazes de encarar a crise ecológica e social”.

transfronteiriças, a emergência de uma guerra nuclear entre Estados Unidos e Rússia e várias outras catástrofes provocadas pela atividade econômica, a exemplo do derramamento de petróleo no mar pelo navio Torrey Canyon, que praticamente destruiu o Mar do Norte entre a Inglaterra e França (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 685-686).

Essa conferência também deu início ao conflito diplomático entre os países desenvolvidos e os que estão em desenvolvimento, e que se estende até os dias atuais, sendo certamente um dos principais motivos pelo qual ainda não se chegou a um consenso, mesmo após muitas outras conferências ambientais. Para alguns, esse conflito se deve ao fato dos países desenvolvidos buscarem desenvolver uma solução conjunta, com a cooperação/participação dos países em desenvolvimento, que por seu lado estariam desinteressados em adotar políticas ambientais porque isso implicaria na estagnação das economias em desenvolvimento (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 686).

Essa conferência resultou na edição de três documentos principais: a Declaração de Princípios de Estocolmo, sendo eleitos vinte e seis princípios; o Plano de Ação para o Meio Ambiente, que contém 109 recomendações; e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que é um órgão subsidiário da AGNU criado para desenvolver políticas internacionais voltadas à proteção ambiental. Muito embora seja um evento intergovernamental oficial, e que tomou o centro das atenções públicas, Falk (1999, p. 41) acredita que o evento se resume a asserções retóricas vagas, entretanto, que fomentou a contracultura, a participação de associações de cidadãos em favor de um movimento transnacional pelo meio ambiente. De fato, os resultados práticos dessa Conferência não foram além desses documentos retóricos, mas por outro lado foi um marco histórico que impulsionou a participação socioambiental em leis e constituições posteriores, a julgar pela CRFB/88 (SILVA, 2004, p. 58).

Uma segunda conferência ambiental de grande repercussão foi realizada em 1992 no Rio de Janeiro, que ficou conhecida por Rio mais 20, por ter ocorrido 20 anos após a de Estocolmo. Assim como a conferência anterior, ela foi precedida por algumas catástrofes ambientais, notadamente a contaminação de rios do Vietnã causadas pelo Agente Laranja lançado pelas tropas americanas sobre a selva vietnamita durante a Guerra (1955-1975), que contaminou a água consumida pela população desse país e foi o responsável por um alto índice de câncer na

população, além de causar distúrbios mentais às crianças. Outro desastre de grande proporção e repercussão ocorreu na usina nuclear de Chernobyl em 1984, cujas explosões lançaram radiação ao ar e se espalhou por todo o globo, sendo detectada alteração dos níveis de radiação no Japão e na Austrália, além de contaminar toda a produção agrícola europeia. Houve outros desastres ambientais, dentre eles alguns envolvendo derramamentos de petróleo, como foi o caso do petroleiro Exxon em 1989, que despejou 41,5 milhões de litros de petróleo no Alasca, e ocasionou a morte de incontáveis seres marinhos.

Do encontro, que reuniu representantes de 178 Estados e diversas Organizações não Governamentais (ONGs), foram adotados os seguintes documentos: a Agenda 21; Declaração de Princípios sobre as Florestas<sup>20</sup> e a Declaração de Princípios sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>21</sup>.

A Agenda 21 é um instrumento que buscou nortear as políticas públicas dos Estados na promoção do desenvolvimento sustentável, sendo esse seu principal enfoque. No texto há quarenta capítulos, dos quais podemos destacar o que versa sobre a poluição atmosférica, o Capítulo 9. Foram levantadas várias áreas como objetos de políticas públicas a fim de se reduzir a poluição do ar, e, por conseguinte, se reduzir também as emissões de GEE. Nesse sentido, recomendou-se a utilização de fontes energéticas renováveis, desenvolvimento de meios de transportes menos poluidores, aperfeiçoamento das tecnologias para racionalização das matérias-primas destinadas às indústrias, a promoção da preservação da biodiversidade como fonte de sobrevivência das espécies e a redução da emissão de gases que destroem a camada de ozônio.

Entretanto, a Agenda 21 sempre manteve o tom de recomendação, sem qualquer pretensão de vincular os Estados a adotarem políticas rígidas que fossem previstas no documento, de tal forma que os Estados poderiam livremente adotar políticas públicas da maneira mais apropriada aos seus próprios interesses

---

<sup>20</sup> Trata da forma pela qual os Estados trataram a exploração econômica das florestas tropicais, sendo adotada a forma de Declaração pela falta de consenso (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 689).

<sup>21</sup> Assim como a Conferência de Estocolmo, na Conferência do Rio de Janeiro foram adotados alguns princípios, tais como o da precaução e o do poluidor-pagador, porém, não são vinculantes. O princípio da precaução busca abstenção da utilização de técnicas cujos efeitos negativos ao meio ambiente sejam imprecisos ou mesmo desconhecidos. Nesse sentido, a Convenção-Quadro de Viena rejeitou a utilização dos gases Clorofluorcarboneto (CFC). Isso porque, apesar de se saber que os CFCs destroem a camada de ozônio, não se sabe ao certo qual é sua dimensão nem todos os seus efeitos.

econômicos. É dizer, o texto não restringiu de nenhuma forma a liberdade de poluir dos Estados, que podem adotar as recomendações de acordo com a conveniência econômica, ou seja, sem comprometer a economia (AGENDA 21, p. 114).

Sendo assim, os resultados da Conferência, em que pese a presença de um número impressionante de participantes e da elaboração do programa mais completo de proteção ambiental com 800 páginas, foram decepcionantes porque não se conseguiu alcançar “qualquer acordo para a redução das emissões de dióxido de carbono, para a preservação das florestas tropicais, para eliminação da dívida do Terceiro Mundo ou para a restrição do crescimento populacional e dos hábitos de consumo” (FALK, 1999, p. 43).

Outro aspecto que comprova a falta de efetivo interesse ambiental é o fato de na Conferência do Rio de Janeiro ter sido criada a Comissão para Desenvolvimento Sustentável na estrutura organizacional da ONU, vinculada ao Conselho Econômico e Social com a competência tão somente de acompanhar a implementação da Agenda 21 (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 689). Sendo assim, não existe um Órgão com autonomia jurisdicional, administrativa ou legislativa, mas tão somente um ente que acompanha a implementação da Agenda 21 sem nenhum poder real de intervenção.

De fato, a falta de um sistema efetivo de eliminação/redução da degradação ambiental decorre do desinteresse político dos Estados mais ricos em preservar, pois, permanecem condicionados aos interesses econômicos onde o lucro e o consumismo são quem governam tanto os governantes quanto os governados. Nesse contexto só há espaço para medidas paliativas, que longe de construir uma solução, agravam ainda mais a situação, ainda mais em tempos de crise econômica onde qualquer empecilho ao crescimento é prontamente descartado muitas vezes usando-se argumentos sociais para preservar o interesse econômico.

Após as Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro, os tratados multilaterais ambientais têm se caracterizado pela organização institucional peculiar. Dentre elas está a Conferência das Partes (COP), que é o órgão supremo desses tratados, sendo composto pelos representantes dos Estados participantes, e lhe compete a edição da própria Convenção, além de poder revisá-la periodicamente, sugerir emendas, protocolos e a criação de órgãos subsidiários para prestar-lhe apoio técnico e financeiro (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 699). A Secretaria é o órgão permanente que, em suma, desempenha as funções

administrativas/executivas (coleta e organização de informações) e acompanha a efetivação das metas estipuladas aos Estados-signatários. Há, também, os órgãos subsidiários, técnicos, que coordenam a pesquisa científica conjunta e promove a transferência de tecnologias, além de expedir diretrizes e manuais aos governos nacionais (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 699).

Já a Conferência de Johannesburgo, realizada em 2002, deixou de apresentar avanços, mesmo porque a pretensão de se estabelecer metas concretas para efetivação da Agenda 21 foi obstada por diversos países desenvolvidos (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 697). Portanto, após as três primeiras conferências não há avanços práticos significativos.

A mais recente e a maior Conferência sobre o clima foi realizada em dezembro de 2015 na cidade de Paris, onde representantes de 195 Estados se reuniram para tentar chegar a um acordo que efetivamente ponha fim ao aquecimento global. A Conferência do clima resultou num consenso de limitar em 2°C o aumento da temperatura planetária em relação à temperatura pré-industrial, porém, tentando-se não ultrapassar 1,5°C. Para tanto os países desenvolvidos se comprometeram em desembolsar \$ 100 bilhões de dólares por ano para combater o aquecimento global, e com o compromisso dos demais países em voluntariamente adotar políticas públicas que reduzam as emissões de GEE (ONU, 2015).

Todavia, a iniciativa mais importante para adoção de políticas internacionais ambientais visando a estabilização do clima foi a Convenção-Quadro da ONU sobre mudanças climáticas, que teve origem na Resolução 53 de 1989 da Assembleia Geral da ONU. O texto final da Convenção-Quadro foi apresentado em Nova York em 1992 e na Conferência do Rio nesse mesmo ano, entrando em vigor em 1994, sendo ratificada por 189 países, dentre eles o Brasil. A Convenção atribui a toda a comunidade internacional a responsabilidade comum sobre a estabilização do clima planetário, sendo este um dos seus principais princípios, porém, contém objetivos e obrigações gerais e abstratas, ou seja, sem metas e cronogramas executivos para dar efetividade aos objetivos pactuados.

A Convenção-Quadro previu, dentre outras coisas, que os governos dos Estados signatários elaborassem inventários das emissões de gases antrópicos e os enviassem à COP, bem assim, que as transferências de tecnologias limpas e o *know-how* fossem realizadas gratuitamente entre os membros, sendo esses alguns dos pontos mais importantes desse acordo multilateral. O estabelecimento de

políticas concretas necessárias à contenção da emissão de gases antropogênicos<sup>22</sup> somente ocorreu com o Protocolo de Quioto em 1997, onde se estabeleceu a meta geral de redução em pelo menos 5% de GEE a ser cumprido entre o período de 2008 a 2012, sendo ratificado por 161 países, dentre os quais o Brasil, que juntos representavam 61,6% do total das emissões (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 720).

No Anexo B do Protocolo, instituiu-se metas para redução dos GEE de forma distinta para cada Estado ou bloco de Estados, que poderia trazer reflexos positivos na medida em que permite igualar as responsabilidades desiguais, ou seja, atribuindo metas maiores aos países que mais poluem<sup>23</sup>. Entretanto, abriu-se a possibilidade de compensação das emissões pela transferência da responsabilidade a outros países mediante transações monetárias, ou seja, os países mais ricos podiam cumprir suas metas pelo pagamento aos países subdesenvolvidos para que estes emitissem menos GEE.

De um modo geral e propositadamente, as Conferências dão preferência à formulação de princípios, que por serem mais abstratos, e, portanto, sem conteúdo normativo de cunho vinculante e específico, reduzem conflitos políticos, postergando o enfrentamento de pontos mais controvertidos, que em tese podem ser implementados *a posteriori* por meio de protocolos, a fim de se evitar a provável inércia política. Foi assim que ocorreu na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que postergou a adoção de metas obrigatórias para redução de emissão de GEE, que só foi enfrentado posteriormente com o Protocolo de Quioto (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 698), mesmo assim, sem a ratificação pelos maiores poluidores do planeta.

Sendo assim, as Conferências-quadro estipulam normas programáticas – objetivos a serem alcançados a médio/longo prazo, sem detalhes quanto a forma e o prazo de efetivação da norma pactuada. Não se quer dizer com isso que as convenções-quadro não servem aos objetivos de se promover a preservação ambiental, mas sim, que a inércia e a urgência do tema merecem mais celeridade na responsabilidade política-ambiental, vez que não há mais tempo suficiente para

---

<sup>22</sup> São os gases emitidos à atmosfera pela ação do homem, ou seja, sem decorrer de fenômenos naturais. Por exemplo, pela queima de combustíveis fósseis.

<sup>23</sup> Para se ter ideia, as metas de redução de GGE à União Europeia foi fixada em 8%, Estados Unidos 7%, Japão 6% e Rússia 0%.

esperar a espontaneidade de cada Estado para que se engaje na luta pela preservação ambiental.

### 3.2 PERSPECTIVAS DAS CONFERÊNCIAS

As Conferências sobre mudanças climáticas citadas (Estocolmo, Rio, Johannesburgo e Paris) foram todas organizadas pela ONU<sup>24</sup>, que é atualmente o organismo internacional com maior poder político, econômico e militar. Fatalmente, as políticas ambientais desenvolvidas são influenciadas pelos órgãos da ONU, mesmo porque a iniciativa que deu origem às conferências partiu do ECOSOC, que posteriormente foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução 2.398 XXIII.

Como visto, foram várias as iniciativas seguidas de normas visando a tutela do meio ambiente, porém, sem sucesso em efetivá-las. Logo, o problema do direito ambiental internacional não é mais filosófico – buscar a razão das razões para justificá-lo - pois há normas internacionais que foram amplamente aceitas, porém, por outro lado, sem a realização dos direitos reconhecidos, ou seja, o problema atual é político e não fundamental (BOBBIO, 2004, p. 42-43). Ressalte-se que esse problema não é exclusivo à matéria ambiental, pois, a experiência história possui outros exemplos, como foi o caso dos direitos humanos logo após a Declaração dos Direitos Humanos, que também não gozaram de efetividade desde o início porque reconhecer não pressupõe realizar.

O problema de se fundamentar não existe mais no que diz respeito à necessidade de se reduzir a emissão de GEE porque há um amplo consenso de que isso deve ser realizado, e que decorre das particularidades desse recente período histórico pelo qual passamos, iniciado na segunda metade do século XX. Até mesmo

---

24 A ONU foi criada em 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, e sucedeu a Liga das Nações. Atualmente está organizada em seis órgãos: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. O Conselho de Segurança, órgão de cúpula, é composto por representantes de 15 Estados, dentre os quais cinco são permanentes (China, Estados Unidos, França, Inglaterra e Rússia) e com poder de veto, e os demais são eleitos pela Assembleia-Geral para exercer mandato durante o período de dois anos. Ressalte-se que o Conselho possui competência sobre questão de segurança internacional para manutenção da paz, recomendar à Assembleia ou rejeitar pedido de inclusão de país na ONU, indicar juízes da Corte Internacional, dentre outras.

os poucos Estados que ainda não ratificaram esses tratados internacionais, reconhecem informalmente a necessidade de se reduzir tais emissões.

O que falta, pois, não são normas, mas sim efetividade para se estabilizar a temperatura planetária num nível seguro à preservação da vida terrestre e da biodiversidade. Faltam mecanismos necessários à execução forçada das normas quando os Estados não as cumprem voluntariamente, o que é de se esperar porque as políticas internacionais de preservação do meio ambiente vão de encontro aos interesses econômicos dos Estados, e custa mais caro aos países em desenvolvimento porque reflete no desenvolvimento social de uma população que muitas vezes sofre com a falta dos serviços mais básicos. Por outro lado, a efetivação das políticas ambientais internacionais não traria prejuízos significativos ao âmbito social dos países desenvolvidos porque a sua população já goza de um alto nível de desenvolvimento humano.

Nesse sentido, ainda deve ser consolidado um consenso global de que a poluição é um fator que engloba a pobreza, que a despoluição do planeta deve ser financiada pelos países desenvolvidos de modo que as perspectivas de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos não sejam diminuídas em face aos esforços necessários (FALK, 1999, p. 42). É claro, isso não significa dizer que os países pobres devem continuar devastando meio ambiente, onde atualmente a China, Índia e o Brasil ocupam lugares entre os dez maiores poluidores do planeta, mas sim, que o financiamento do desenvolvimento e a distribuição de tecnologias limpas devem ser fornecidos pelos países ricos. De certa forma parece que pelo menos isso foi alcançado na Conferência de Paris, onde os países desenvolvidos se comprometeram a arrecadar \$ 100 bilhões por ano para combater o aquecimento global.

Existem dois meios para se tentar efetivar as políticas ambientais internacionais, cooperativos e/ou repressivos. Até agora se optou quase que exclusivamente por meios cooperativos, com raras exceções (Protocolo de Quioto), porém sem sucesso, pois, como dito, nesse caso há um conflito de interesses (ambiental e econômico) e nenhum Estado tem a garantia de que efetivando os seus compromissos os demais também irão cooperar voluntariamente, o que gera desconfiança, insegurança jurídica e concorrência desleal, na medida em que os descumpridores dos acordos não terão que efetuar gastos extras, necessários ao controle da atividade econômica a fim de reduzir a emissão de GEE.

Nesse sentido, para se tentar efetivar as políticas ambientais internacionais, poderiam ser adotadas sanções administrativas aos Estados descumpridores dos tratados, além de sanções econômicas/comerciais, bem assim, de responsabilização penal<sup>25</sup> dos governantes responsáveis pela inobservância, seja pela inércia ou pela voluntariedade em descumprir o acordo multilateral.

Para se ter ideia, no âmbito da OMC o procedimento jurisdicional do contencioso contempla quatro fases (consultas, painel, apelação e implementação) para apurar as supostas violações do Estado denunciado, e ao final, caso a ação seja julgada procedente, ele terá prazo de 30 dias para dizer se irá adequar suas políticas ou normas internas que violar o acordo comercial em questão, com prazo de 15 a 18 meses para o seu cumprimento, sob pena de sofrer sanções comerciais (VARELLA, 2009, p. 7-10). Nesse caso, as sanções comerciais não são multas, mas sim retaliações comerciais, sendo mais comum que o Estado vencedor aumente a carga tributária sobre as importações oriundas do Estado vencido (VARELLA, 2009, p. 10).

Nesse caso, a oposição de sanções comerciais pelo aumento da carga tributária também pode servir de paradigma para se efetivar as políticas ambientais internacionais na medida em que o Estado violador/inerte, nesse caso poluidor, sofrerá retaliações comerciais ao ter o valor dos seus produtos onerados nos demais Estados que se fizerem parte nos acordos multilaterais ambientais. Essa é uma ferramenta que pode tornar desvantajoso o ganho econômico obtido pelos Estados que insistem em não despoluir o planeta.

Ressalte-se que a cooperação é essencial à iniciativa, à realização e à participação dos Estados nas conferências sobre o clima, como quanto na eleição de meios coercivos necessários à execução do pactuado, devendo-se evitar estipulações de obrigações das quais os Estados não sejam voluntários. Entretanto, reiterando-se, mesmo em relação aos Estados não pactuantes, deve-se impingir

---

<sup>25</sup> Atualmente tem-se refletido acerca da possibilidade de atribuir penas restritivas de liberdade aos crimes contra o sistema financeiro e o meio ambiente, em detrimento de um Direito Penal clássico que é voltado unicamente em desfavor da classe pobre, que de fato pode ser comprovado pela expressividade do número de penas oriundas de crimes contra o patrimônio, por conseguinte, para proteger o patrimônio das classes média alta e alta da sociedade. Nesse sentido, Schünemann (2002, p. 53-63) defende um Direito Penal que também seja aplicado à classe mais alta da sociedade, em vez de atribuir tão somente sanções administrativas. Em paralelo, a tipificação criminal de condutas lesivas ao meio ambiente também questiona e tenta reformular o Direito Penal clássico no sentido de se tentar dar uma maior proteção aos bens coletivos/difusos em vez dos individuais.

sanções comerciais, pois, senão serão dois pesos e duas medidas: Estados com compromissos ambientais concorrendo com os mesmos direitos no comércio internacional com demais, ou seja, gerando desequilíbrio entre obrigações e direitos.

Outros avanços alcançados nas conferências ambientais, via de regra, são as medidas cooperativas acompanhadas de assistencialismos financeiro, tecnológico e para capacitação (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 704). A assistência financeira visa compensar os custos extras para implementação das obrigações e para aquisição e desenvolvimento de tecnologias necessários à consecução dos objetivos pactuados. Já a assistência tecnológica objetiva a troca e o fornecimento das tecnologias desenvolvidas. Por fim, a assistência em capacitação consiste na troca de experiências entre os profissionais dos Estados e órgãos vinculados ao acordo. Deve-se ressaltar que os meios assistenciais não excluem meios repressivos (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 704), porque podem ser aplicados cumulativamente.

Por outro lado, ainda há muitas dificuldades para criação de mecanismos que possibilitem o monitoramento rigoroso do cumprimento das obrigações pelos Estados ante o desinteresse político, ao contrário do que é praticado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012, p. 705)<sup>26</sup>, como também no âmbito dos sistemas protetivos dos Direitos Humanos, o que torna o tema ambiental extremamente controvertido porque se não há coerção exacerbada nos mecanismos protetivos dos direitos humanos e comerciais, a adoção de meios coercivos necessários à proteção ambiental deveriam ter menos resistência e mais incentivo, principalmente pelos Estados mais desenvolvidos.

Sendo assim, a ênfase das políticas internacionais parece ser muito mais “à quem” se quer atingir ao invés de “o quê” se está protegendo, porque no âmbito tanto da Organização Mundial do Comércio (OMC) quanto dos Direitos Humanos se tem um grau razoável de efetividade<sup>27</sup>, vez que são direcionados contra os países

---

<sup>26</sup> A OMC, que foi criada em 1995, conta com um órgão jurisdicional para solução de controvérsias, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), cujas decisões têm gozado de um alto índice de acatamento e cumprimento pelos Estados sancionados, mesmo em relação aos mais desenvolvidos, ou seja, as suas decisões raramente sofrem retaliações (VARELLA, 2009, p. 5-6). Ressalte-se que praticamente todos os acordos multilaterais da OMC estão sujeitos a jurisdição da OSC, mesmo aqueles que preveem mecanismos voluntários (VARELLA, 2009, p. 7).

<sup>27</sup> No âmbito da OMC o processo de conhecimento e apelação dura em média 18 meses e o cumprimento das decisões em média mais 18 meses, fato que comprova a celeridade processual, e as decisões da OSC gozam de um alto índice de efetividade (VARELLA, 2009, p. 10).

subdesenvolvidos na medida em que se promove a quebra as barreiras econômicas para a exportação dos produtos oriundos dos países desenvolvidos e se impõe direitos eleitos pelos países que venceram a Segunda Guerra Mundial, respectivamente.

Esses fatos revelam a necessidade de se repensar a arquitetura normativa que ainda guarda resquícios *vestfalianos* – centralização do poder político e econômico na autoridade interna de cada país - no âmbito do direito ambiental internacional para desfavorecer a supremacia territorial absoluta. Ao contrário, em relação às leis internacionais afetas aos Direitos Humanos já se reestruturou a arquitetura normativa, pois, as soberanias territoriais deferiram poderes aos atores internacionais ante a impotência das autoridades internas em manterem a paz mundial, por exemplo. De certa forma, em termos formais, quando um Estado delega poderes a organismos internacionais há um alargamento da soberania territorial, eis que os que são signatários livremente pactuaram, e com isso voluntariamente se submeteram à jurisdição internacional dos respectivos órgãos, ou seja, os Estados continuam soberanos, não há violação formal da soberania estatal (FALK, 1999, p. 47). Entretanto, em termos práticos há sim uma reestruturação da soberania estatal em prol de um interesse transfronteiriço.

Pode-se dizer, também, que há uma conjuntura social democratizante tendente à descentralização da soberania territorial e em prol do fortalecimento de uma sociedade internacional identificada pelos interesses transfronteiriços, cujo rol inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estampado no art. 225 da Constituição da República do Brasil. Essa norma principiológica constitucional, que norteia todo o ordenamento jurídico brasileiro, possui assento constitucional em diversos outros Estados. Na Constituição Nacional da Argentina está prevista no art. 41<sup>28</sup>, como também no art. 7 da Constituição paraguaia<sup>29</sup> e no art. 47 da

---

<sup>28</sup> Art. 41°. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generara prioritariamente la obligacion de recomponer, segúnlo establezca la ley.

<sup>29</sup> Art. 7 – (DEL DERECHO A UN AMBIENTE SALUDABLE) Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.

Constituição uruguaia<sup>30</sup>. Ressalte-se que o objetivo-fim dessa norma somente pode ser alcançado a partir da atuação conjunta e coordenada de todos os Estados porque a atuação isolada ou de poucos não fará diferença significativa para, por exemplo, estabilizar a temperatura planetária quando outros estados continuarem emitindo GEE em alta escala.

Nesse sentido, muito embora o Protocolo de Quioto seja um instrumento internacional forte, com mecanismos eficazes de monitoramento/controle do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados-signatários para redução dos GEE, não há efetividade na redução do aquecimento global provocado pelo efeito estufa. Isso porque, em que pese tenha sido estabelecido metas aos países desenvolvidos, para reduzirem uma média 5,2% abaixo das emissões de 1990 (SANTILLI; MOUTINHO, 2014, p. 1), alguns dos maiores poluidores não assinaram o protocolo, ou seja, não se comprometeram com essas políticas ambientais, a exemplo dos Estados Unidos e da China, que juntos são responsáveis por quase a metade de todas as emissões de GEE.

Por outro lado, o Protocolo de Quioto também não é efetivo quanto às metas adotadas, pois, enquanto foi estabelecida a média de redução em 5,2% das emissões, e somente para os países desenvolvidos, seria necessária a redução total de pelo menos 60% para se estabilizar a temperatura planetária (SANTILLI; MOUTINHO, 2014, p. 1). Há, por conseguinte, dois segmentos de efetivação das políticas públicas internacionais ambientais, um em relação às próprias políticas (quantidades pactuadas em relação à quantidade necessária), e a outra no tange aos mecanismos, sendo esse último o enfoque deste trabalho.

Sendo assim, a promoção e proteção do meio ambiente deve reorganizar sua arquitetura instrumental buscando estruturas normativas e institucionais de outros ramos do direito internacional que obtiveram efetividade, como é o caso dos Direitos Humanos. Por conseguinte, passaremos a detalhar a arquitetura normativa/institucional da promoção e proteção dos Direitos Humanos a fim de entender a sua complexidade e sugerir mecanismos que possam servir de paradigma efetivadores das políticas ambientais internacionais.

---

<sup>30</sup> Art. 47. A proteção do médio ambiente é de interesse geral. As pessoas deverão ser abster-se de qualquer ato que cause depredación, destruição ou contaminação graves ao médio ambiente. A Lei regulamentará esta disposição e poderá prever sanções para os transgresores.

### 3.3 ARQUITETURA NORMATIVA DOS DIREITOS HUMANOS E SEUS PARADIGMAS

Cada um dos ramos do direito internacional possui suas próprias peculiaridades, seja no âmbito da manutenção da paz, das relações comerciais, dos direitos humanos, do trabalho, etc. Optou-se em descrever a estrutura normativa dos direitos humanos para tentar abstrair paradigmas às políticas ambientais internacionais pela notória efetivação e pela incisiva promoção dos interesses juridicamente tutelados daquele ramo do direito, o que não significa dizer que não possa ser aprimorado. Nesse sentido, existem importantes precedentes que podem ilustrar que o sistema protetivo dos Direitos Humanos obteve muito êxito, ao contrário do que tem sucedido no âmbito das políticas ambientais internacionais de um modo geral.

Alguns exemplos, como dito, podem ilustrar essa característica. Um deles foi o julgamento proferido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 24 de novembro de 2010, que condenou o Brasil por crimes (tortura, desaparecimento e morte) durante o regime militar, que foram cometidos contra integrantes da Guerrilha do Araguaia, com cerca de 62 vítimas. No julgado, a Corte assentou entendimento de que a lei de anistia brasileira (Lei 6.683/1979) é incompatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos, sobretudo porque ela não pode servir de empecilho às investigações de violações de direitos humanos durante o período ditatorial, assim como à identificação e punição dos responsáveis (PIOVESAN, 2012, p. 348).

Nesse caso, o Brasil foi condenado a eliminar os obstáculos que impedem o direito das vítimas e dos seus familiares à informação, bem assim, para que as autoridades públicas conduzam a investigação e processo penal e punam os responsáveis pelos crimes de acordo com a lei aplicável, e, também, para reconhecer publicamente a sua responsabilidade internacional pelos referidos crimes (GOMES; MAZZUOLI, 2016). Nesse caso, a decisão da CIDH se sobrepôs não apenas ao legislador brasileiro, que se autoanistiou, mas também em relação à mais alta Corte de Justiça nacional. É que o STF, no julgamento proferido em fevereiro de 2010, por sete votos a dois, já tinha se pronunciado a favor da validade a citada lei de anistia, fato que suprimia o direito à informação, principalmente aos parentes das vítimas.

Em ações semelhantes promovidas em razão de leis que autoanistiarão ditadores latino-americanos, a CIDH também condenou o Peru pelo massacre promovido por policiais contra quinze pessoas executadas (massacre de Barrios Altos), além de ter de reparar danos materiais e morais às famílias das vítimas; bem assim, também condenou a Argentina, a Colômbia, o Chile, o Paraguai e o Uruguai, consolidando o entendimento de que as leis de autoanistia, que foram sancionadas em todos esses Estados, são ilícitos internacionais que afrontam a Convenção Americana de Direitos Humanos “porque violam o dever do Estado de investigar e punir graves violações contra os direitos humanos” (PIOVESAN, 2012, p. 347-348).

Outro julgado de grande repercussão foi também proferido pela CIDH, dessa vez contra o Chile, cuja ação tinha por objeto a análise da censura prévia constitucional prevista no art. 19 da Constituição chilena, vez que esse dispositivo contrastava com o direito à liberdade de expressão, de pensamento e religiosa, que foram albergados nos arts 12 e 13 da Convenção Americana da qual o Chile ratificou. Ao final, o Estado chileno foi condenado a adequar a sua Constituição à Convenção Americana (PIOVESAN, 2012, p. 349), ou seja, o Chile foi condenado a realizar uma reforma constitucional para que prevalecesse os Direitos Humanos em face do texto constitucional. É sem dúvida uma decisão que supera a organização política *vestfaliana* porque, pelo menos na prática, isso demonstra que há uma reestruturação geopolítica para proteger direitos transfronteiriços contra o ordenamento jurídico interno dos Estados.

Por último, destaque-se os relevantes julgados da CIDH no início do século XXI reconhecendo os direitos dos povos indígenas Mayagna Awas Tinhni contra a Nicarágua, Yakye Axa contra o Paraguai e Xákmok Kásek também contra o Paraguai. Nessas ações foi reconhecido o direito das tribos indígenas à propriedade coletiva da terra como “direito fundamental e básico da cultura, à sua vida espiritual, à sua integridade e à sua sobrevivência econômica”, ou seja, que a relação dos povos indígenas com a terra vai muito além de direitos possessórios, pois envolve aspectos material e espiritual, que devem ser preservados e transmitidos às futuras gerações (PIOVESAN, 2012, p. 350-351).

Pode-se dizer que os Direitos Humanos surgiram num contexto político similar ao que as políticas internacionais ambientais estão passando atualmente, isso se focarmos o que tange a efetividade das normas. É que, a bem da verdade, os Direitos Humanos começaram a ser consolidados a partir do final da Segunda

Guerra Mundial (1945), quando se tomou conhecimento dos horrores da guerra cometidos principalmente no holocausto nazista. Em síntese, o massacre nazista sobre os judeus ilustrava o poder soberano e ilimitado do Estado em livremente dispor das pessoas, até mês a retirar vidas. A partir de então ficou nítido o fracasso dos Estados plenamente soberanos de manter os direitos mais básicos dos seres humanos, os Direitos Humanos.

Nesse contexto de pós-guerra, de perplexidade pela prática de genocídio, foi então proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1949) onde foram consolidados os Direitos Humanos (direitos básicos como a vida, liberdade, igualdade, segurança pessoal, vedação de tortura, vedação à discriminação, asilo político, nacionalidade, etc.). Muitos desses direitos também foram reproduzidos nos textos constitucionais dos Estados como direitos fundamentais, que são similares aos Direitos Humanos<sup>31</sup>. A diferença entre Direitos Humanos e Fundamentais é simples: os primeiros estão previstos em norma internacional enquanto o segundo em normas nacionais, sobretudo nas constituições.

Entretanto, em razão da Declaração não possuir força jurídica vinculante, mesmo em relação aos declarantes, a ONU optou em judicializar os direitos humanos para dispor de mecanismos jurídicos efetivadores, e fez isso por meio de do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e também pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>32</sup>, que ampliaram os direitos previstos na Declaração (PIOVESAN, 2012, p. 225-230). São esses pactos, ambos aprovados em 1966, e a Declaração, que fundaram o sistema de proteção global dos Direitos Humanos, na medida em que possibilita a vinculação dos Estados pactuantes ao cumprimento, sob pena de Judicialização da lide.

Importante dizer que os Estados pactuantes tinham obrigação de enviar relatórios ao Comitê da ONU para informar todas as medidas (administrativas, legislativas e jurisdicionais) tomadas a fim de efetivar os direitos previstos no Pacto (PIOVESAN, 2012, p. 232). Trata-se de uma importante ferramenta administrativa de

---

<sup>31</sup>Além da constitucionalização dos direitos humanos, expandiu-se o controle concentrado de constitucionalidade para controlar as maiorias eventuais do Poder Legislativo. É que o controle de constitucionalidade tem a função originária de ser contramajoritária, ou seja, contrária à maioria dos congressistas quando estes decidirem perseguir grupos com baixa representatividade, declarando inconstitucionais as leis que sejam sancionadas com objetivos discriminatórios.

<sup>32</sup> A ONU optou em realizar dois pactos ao invés de um porque predominou o entendimento de que os direitos civis e políticos são de aplicação imediata enquanto que os econômicos, sociais e culturais são de aplicação programática, precisando de prazos para a sua implementação.

monitoramento e controle dos Estados pactuantes para que os mesmos deem efetividade aos Pactos, e que pode servir de parâmetro a ser aplicado também ao plano global de proteção ambiental.

Com essa reorganização geopolítica, o ser humano sai da esfera de disposição exclusiva do Estado e passa a ser reconhecido como sujeito de direito internacional, podendo exercê-los contra o Estado violador dos Direitos Humanos, inclusive o país de sua origem ou nacionalidade. Esse novo plano de direitos é o que se tem por cosmopolitismo, que foi idealizado por Kant, para quem a organização social é pautada numa estrutura jurídica de três planos sequenciais e dependentes: Estado, direito das gentes e direito cosmopolita (NOUR, 2013, p. 39). Nesse sentido, o cosmopolitismo representa o último plano normativo atingido pelo desenvolvimento do direito.

É bom salientar que a internacionalização dos Direitos Humanos não se originou no final da Segunda Guerra Mundial nem com a Declaração dos Direitos Humanos. Isso porque existem alguns importantes precedentes históricos, normas e órgãos internacionais, que cuidavam da tutela de direitos básicos/fundamentais do homem, porém, sem efetividade. Nesse sentido, foram criados os Direitos Humanitários, com cunho de núcleo básico ínsito à natureza humana, direcionados a proteger pessoas (civis, doentes, feridos, prisioneiros, etc.) em estado de guerra que estivessem fora de combate (PIOVESAN, 2012, p. 177-178).

A Liga das Nações, que foi o órgão internacional predecessor da ONU, também trouxe contribuições aos Direitos Humanos, pois, apesar da Convenção da Liga das Nações ter previsto direitos humanos de um modo muito genérico (defesa das minorias), a organização iniciou a redefinição da geopolítica mundial, na medida em que podia opor embargos econômicos e militares aos Estados que violassem as obrigações assumidas (PIOVISAN, 2012, p. 178-179). Como órgão-modelo da ONU, a maior contribuição da Liga das Nações é justamente projetar limites às soberanias absolutas dos Estados, que futuramente serviram aos atuais Direitos Humanos.

Sendo assim, apesar de existir normas internacionais de cunho humanitário, e de um órgão internacional que tutelava esses direitos, isso não impediu o holocausto porque as soberanias estatais ainda eram, pelo menos de fato, absolutas, de forma que o Estado alemão dispôs até mesmo da vida humana em prol dos seus interesses nacionais. Hoje isso mudou, pois, a última palavra em matéria de Direitos Humanos não é mais da jurisdição nacional, mas sim da Corte Internacional

competente, definida pelo sistema protetivo. Nesse sentido, quando os juízes nacionais não amparam os direitos humanos, os juízes internacionais são competentes para fazê-lo (GOMES; MAZZUOLI, 2016).

Atualmente o sistema de defesa dos Direitos Humanos é composto por um sistema de proteção global, regional, e também no âmbito dos Estados. No plano global, a promoção e proteção dos Direitos Humanos tem objetivo universalista – estendê-los a todos os Estados, pactuantes e não-pactuantes. É que há mecanismos convencionais e não convencionais. Nesse caso (não convencionais) as Resoluções dos Órgãos da ONU podem servir de base para sancionar os Estados mesmo inexistindo convenção específica sobre o interesse violado, ou sem a ratificação do Estado violador dessa convenção específica, ou ainda quando existir forte opinião pública condenando o ato (PIOVESAN, 2012, p. 306). Nesse caso, compete ao Conselho de Direitos Humanos (CDH) a promoção e proteção global (PIOVESAN, 2012, p. 199-201). O CDH é um dos órgãos da ONU, e, juntamente com o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social, subsidia a Assembleia Geral, que é composta por um representante de cada Estado signatário da Carta das Nações.

Apesar da ONU ter sido fundada em 1945, o CDH foi criado tão somente em 2006 por meio da Resolução 60/351, pois, até então a competência desse Conselho era exercida pela extinta Comissão de Direitos Humanos, órgão que era vinculado ao Conselho Econômico e Social. Dentre suas atribuições, compete ao CDH fixar parâmetros mínimos protetivos e apreciar casos específicos de violações de Direitos Humanos, cujo procedimento se inicia através de denúncias, e que passam por um grupo de trabalho competente em analisa-las e submetê-las, caso exista consistência e fundamentos razoáveis, à CDH (PIOVESAN, 2012, p. 307-308)<sup>33</sup>.

A CDH por sua vez pode tomar as seguintes medidas: aconselhamento do Estado, determinar que o Estado preste informações, mero requerimento para que o Estado responda as alegações, determinar que o Estado adote medidas específicas, nomeação de relator ou grupo para examinar a situação ou então requerer ao Conselho de Segurança para que estude o caso e aplique eventuais sanções (PIOVESAN, 2012, p. 308). A sanção por si só é multifacetada, política e

---

<sup>33</sup> Os trabalhos da CDH são regidos pelos procedimentos 1235 e 1503, alterado pela Resolução 200/3, que cuidam da relatoria e composição do grupo de trabalho incumbidos do processamento das denúncias de violações.

moral ao mesmo tempo, (PIOVESAN, 2012, p. 315), gerando eco na opinião pública internacional. Nesse caso, a sanção mais radical cabível é mesmo a cassação dos direitos políticos do Estado (PIOVESAN, 2012, p195), o que somente irá ocorrer caso ele descumpra as recomendações e/ou determinações da CDH.

Em paralelo aos mecanismos de proteção global não-convencionais, há mecanismos convencionais, ou seja, que se originaram em convenções internacionais específicas, ratificadas pelo Estado acusado, através das quais se criam órgãos internacionais para dar-lhes efetividade. O caso mais notório parece ser o da criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), através do Estatuto de Roma, que editado em 1998 foi ratificado pelo Brasil em 2002. O TPI é competente para processar e julgar os acusados pelos crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão, que são definidos nos art. 5º ao 8º do Estatuto. Em que pese sua breve história, o TPI é o primeiro tribunal internacional a condenar um presidente em exercício, no caso, o Presidente do Sudão, pelo cometimento de crime de genocídio, sendo expedido mandado de prisão que está aguardando cumprimento. Ressalte-se que nesse caso o Sudão sequer é signatário do Estatuto de Roma, mesmo assim o TPI condenou o presidente, responsabilizando-o pelo assassinato de mais de trezentas mil pessoas durante a guerra civil que buscava a separação de regiões.

Ao lado do sistema global funciona o sistema regional de promoção e proteção dos Direitos Humanos. Atualmente há três sistemas regionais, cada qual com suas próprias peculiaridades estruturais e normativas: Americano, Europeu e Africano. Nesse caso, existem normas internacionais regionais e organismos próprios, criados para tutelar os interesses no âmbito dos Estados-signatários da região. O Pacto de São José da Costa Rica é o principal instrumento normativo da OEA no que tange a matéria em análise, e possui em sua estrutura a CIDH e a Corte Interamericana como órgãos competentes para promover e defender os direitos previstos no pacto e outras normas regionais de Direitos Humanos.

A CIDH possui atribuições semelhantes ao CDH, dentre elas o recebimento e a análise das comunicações<sup>34</sup>, que podem ser feitas por pessoa, grupo de pessoas ou por ONGs. Após o recebimento, a CIDH deverá solicitar informações ao Estado,

---

<sup>34</sup> Dentre os requisitos das denúncias estão: a inexistência de litispendência e o esgotamento da instância interna, ressalvada a demora injustificada da prestação jurisdicional.

elaborar relatório conclusivo e encaminhá-lo ao Estado para cumprimento das recomendações dentro do prazo de três meses, sob pena de ao final do procedimento encaminhar os autos à Corte Interamericana. A CIDH funciona como uma instância preliminar (REZEK, p. 264) porque ao final, caso as recomendações não sejam acatadas, deverá compulsoriamente entregar o processo à Corte para julgamento.

Por sua vez, a Corte Interamericana possui competência consultiva, para sanar dúvidas formuladas pelos Estados acerca da Convenção Americana, bem assim, contenciosa, onde há conflito de interesses fundados na Convenção, que segundo seu art. 62.1 somente pode ser iniciado mediante requerimento da CIDH ou de Estado-parte. Importante se faz ressaltar que as decisões da Corte possuem efeito vinculante, isto é, não passam pelo crivo da jurisdição nacional, funcionam como título executivo, restando ao Estado condenado tão somente o seu cumprimento (PIOVESAN, 2012, p. 340).

Em suma, as decisões da CIDH e Corte Interamericana são multifacetadas, a depender da situação em análise, podendo ser no sentido de recomendar ou determinar que o Estado adeque seu ordenamento jurídico, tome alguma medida administrativa e/ou repare os danos materiais e/ou morais causados às vítimas. Outrossim, a condenação em si já constitui, assim como no âmbito da ONU, uma desmoralização pública, porém, ainda não há previsão de sanção para o caso de descumprimento, como por exemplo a expulsão do Estado da OEA.

Saliente-se, entretanto, que tanto a tutela global (convencional e não convencional) quanto a regional de proteção dos direitos humanos são instâncias complementares à jurisdição nacional porque elas funcionam tão somente quando os Estados se omitem ou não possuem mecanismos internos para apurar a violação aos Direitos Humanos. Sendo assim, o sistema de defesa internacional não objetiva substituir a jurisdição nacional em todos os casos de violação dos Direitos Humanos, mas sim e tão somente, quando as instâncias internas forem omissas, seja propositadamente ou não. Isso vale também em relação aos crimes de competência do TPI, conforme está previsto no art. 1º do Estatuto de Roma. Da mesma forma, os sistemas global e regional são complementares, cabendo à vítima escolher um ou outro, mas não podem ser deflagrados simultaneamente.

Em todo caso o Estado pode sim ser o protagonista na defesa dos Direitos Humanos, assim como deve ser em relação às políticas ambientais internacionais, e

possui mecanismos jurídicos para isso. O controle concentrado de constitucionalidade foi difundido justamente com o propósito de proteger os direitos fundamentais contra as maiorias eventuais de congressistas que decidam, de uma hora para outra, perseguir grupos sem ou com pouca representação legislativa. Trata-se da supremacia constitucional e da transferência de poder do Legislativo para o Judiciário objetivando o controle político nacional pela justiça nacional (BARBOZA, 2014, p. 77). Nesse sentido, a justiça nacional pode declarar a inconstitucionalidade de lei que afronte os direitos fundamentais e, também, pode e deve exercer o controle das normas nacionais tendo como parâmetro os tratados/convenções/pactos internacionais de direitos humanos. É o que alguns teóricos têm chamado de controle de convencionalidade (MAZZUOLI, 2013, p. 117-120).

Outrossim, os mecanismos de defesa global de Direitos Humanos devem ser recebidos com algumas ressalvas pelo direito ambiental internacional, eis que o ideal é dar exclusividade aos meios convencionais e rejeitar os não-convencionais – aqueles que decorrem de Resoluções de órgãos internacionais sem o consentimento dos Estados. Ressalte-se, também, que a ONU não é o exemplo de órgão internacional democrático que se deseja para tutelar os direitos ambientais internacionais porque desde de sua origem a sua estrutura organizacional privilegia os Estados com maior poderio militar e econômico. É preferível se optar pelos meios convencionais, ou seja, fundar instituições internacionais competentes para monitorar e prestar jurisdição ao âmbito global a fim de dar efetividade às políticas ambientais internacionais, assim como no âmbito regional. Entretanto, frise-se novamente, que as jurisdições global e regional devem ser apenas complementares às dos Estados, os quais devem se sujeitar ao monitoramento dos organismos internacionais para que não se omitam e não deixem os compromissos internacionais ambientais serem meras declaração sem efetividade.

Acreditamos que o principal objetivo de entender como funciona o sistema de proteção dos Direitos Humanos, para abstrair paradigmas ao direito ambiental, é justamente a estrutura organizacional praticada, e não o procedimento administrativo/judicial em si, que pode variar em decorrência das particularidades de cada um dos interesses em questão (direitos humanos e meio ambiente). Acreditamos, também, que o sistema protetivo dos direitos humanos (global, regional e local/estatal) pode e deve ser aplicado ao âmbito de proteção dos

interesses ambientais, com as ressalvas já apontadas e adequações necessárias. É que em relação a algumas políticas, por exemplo as de redução de emissões de GEE, a tutela deve ser mais global que regional porque nesse caso a efetividade depende mais do todo que das partes. Como dito anteriormente, não adianta que alguns Estados ou regiões reduzam as emissões de gases se todos os outros, principalmente os maiores poluidores, não fizerem o mesmo. Ao contrário, no âmbito dos Direitos Humanos a atuação regional é e deve ser privilegiada, pois, já é suficiente para alcançar os interesses tutelados.

Outro ponto importante é que a estrutura organizacional do plano Estatal deve variar pouco, porque nesse caso a justiça nacional continua exercendo o controle de constitucionalidade e convencionalidade para tutelar o interesse ambiental na jurisdição doméstica. No plano global e regional, é interessante a atuação prévia e pós-denúncia do CDH e da CIDH, a fim de solucionar a situação mediante procedimento administrativo, adotando eventuais resoluções/recomendações quando a situação exigir, e somente se não obterem sucesso é que deverão dar andamento processual. Na sequência dos atos, é muito mais interessante a proposta da OEA, de criar uma Corte competente para julgar o contencioso – caso não obtenha solução na via administrativa -, mediante o envio compulsório do processo pela CIDH; que a proposta da ONU, deixando a última palavra ao Conselho de Segurança. Nesse sentido, é interessante a criação de um órgão jurisdicional, tanto no plano global quanto regional, competente para processar e julgar os contenciosos ambientais internacionais não solucionados na via administrativa prévia, garantindo-se os princípios que devem acompanhar a prestação jurisdicional (contraditório, ampla defesa, devido processo legal, livre convencimento do julgador, etc.).

Outrossim, no plano ambiental, o órgão internacional competente deve se pautar num monitoramento mais próximo, priorizando o recebendo e a análise dos dados fornecidos pelos próprios Estados compromissados, a fim de apurar o cumprimento das metas, e subsidiariamente apurar as comunicações de denúncias. Além disso é importante que o órgão internacional competente conte com equipes técnicas especializadas para cada área de controle ambiental (emissão de GEE,

biodiversidade, transgênicos, etc.)<sup>35</sup>, com conhecimentos técnicos e com capacidade específica para comprovar os dados informados pelos Estados e, também, para auxiliar a apuração de eventuais denúncias, bem assim, propor soluções adequadas a cada situação.

Sendo assim, da mesma forma que os Estados plenamente soberanos fracassaram em preservar a paz e tutelar os direitos inerentes à condição humana, hoje pode-se concluir que eles também falharam em efetivar a preservação ambiental, e certamente isso decorre do interesse econômico envolvido no processo de preservação ambiental. Portanto, só resta uma alternativa à efetivação das políticas ambientais internacionais, que é mais uma vez reorganizar a geopolítica dos poderes estatais para redefinir a soberania dos Estados, cedendo espaço a atores internacionais. Nesse sentido, o sistema protetivo dos Direitos Humanos pode servir de paradigma à efetivação da preservação ambiental a um nível mínimo, que deve ser delimitado no âmbito das Conferências Ambientais Internacionais.

---

<sup>35</sup> No âmbito da CDH também há vários grupos temáticos: detenção arbitrária, desaparecimentos forçados, venda de crianças e prostituição infantil, etc.

#### 4 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO

A arquitetura normativa de proteção ambiental é de extrema importância, porém, mesmo que houvesse uma reestruturação para se criar órgãos internacionais com funções administrativas, legislativa<sup>36</sup> e jurisdicionais, nos planos global e regional, isso não bastaria para que se alcançasse a efetividade das políticas ambientais internacionais já em vigor. É necessário saber, antes de mais nada, se o ordenamento jurídico brasileiro já se desenvolveu satisfatoriamente, ou se seriam necessárias reformas constitucionais, para se encaixar dentro desse contexto normativo mais amplo, que objetiva a reorganização da arquitetura normativa internacional dos interesses ambientais.

Nesse sentido, avaliar qual é o atual tratamento jurídico nacional dispensado aos interesses ambientais é fundamental para que se tenha uma noção bem definida de como a administração e a justiça doméstica devem recepcionar as normas ambientais internacionais. É que a efetividade das normas internacionais no que tange os Direitos Humanos, que foi utilizado como paradigma no capítulo anterior para um modelo arquitetônico de um novo sistema protetivo das políticas ambientais internacionais, goza de peculiaridades especiais na jurisdição nacional brasileira quando comparado aos tratados internacionais gerais – que versam sobre outras matérias e não possuem tutela especial deferida pela CRFB/88 -, assim como ocorre em outras jurisdições alienígenas.

É preciso, outrossim, entender como as normas internacionais são internalizadas para que se tornem vigentes no território brasileiro, e também conhecer o contexto normativo interno dos direitos humanos, bem assim, a ordem normativa deferida atualmente ao direito ambiental a fim que se possa avaliar e dizer se há necessidade de se realizar adequações normativas no âmbito interno a fim de que se viabilize efetividade às políticas internacionais ambientais

---

<sup>36</sup> Acredita-se que a competência legislativa da matéria em análise pode ser atribuída a um órgão internacional desde que se tenha critérios democráticos, que o órgão seja fundado a partir das soberanias e com representantes dos Estados-partes.

#### 4.1 INTERNALIZAÇÃO E A ORDEM NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Para que um tratado internacional entre em vigor no Brasil, é preciso seguir um rito especial de internalização da norma internacional, que é muito complexo, e segundo Mazzuoli (2013, 59; 60) abrange pelo menos cinco etapas: a) tratativas, b) assinatura; c) referendo pelo Congresso Nacional; d) ratificação pelo Chefe de Estado; e) promulgação e publicação do ato.

Na primeira fase, as tratativas, os representantes dos Estados envolvidos se reúnem e deliberam sobre o tema-objeto, ou seja, eles formam o corpo legislativo da norma internacional para ao final dos trabalhos elaborarem uma redação final, um projeto de tratado internacional, eleito democraticamente. Depois, esse texto segue para assinatura individual dos mesmos representantes, que não estão vinculados - eles podem optar em deixar de assiná-los - mesmo que tenham participado de todo o processo legislativo. É que a formulação do texto não significa que todos os representantes dos Estados estejam de acordo com ele, e nesse caso a assinatura é uma oportunidade de individualmente dizer se concorda com ele e aceita seus termos, ou então se não aceita em assumir o compromisso estipulado. Ambos os atos, as tratativas e as assinaturas, são privativos do Presidente da República no exercício da função de Chefe de Estado<sup>37</sup>, ou seja, de legítimo representante da República, nos termos do art. 84, inciso VIII, da CRFB de 1988: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

É bom salientar que a assinatura do tratado internacional pelo Chefe de Estado é na verdade um aceite precário e provisório, que não gera efeitos jurídicos (PIOVESAN, 2012, p. 103), pois, ainda precisa ser aperfeiçoado. Trata-se, outrossim, “da mera aquiescência do Estado em relação à forma e ao conteúdo final do tratado”, sendo certo que, via de regra, a assinatura “indica tão somente que o tratado é autêntico e definitivo” (PIOVESAN, 2012, p. 103).

Após a assinatura, o Chefe de Estado deve encaminhar o tratado ao Congresso Nacional, que decidirá pela aprovação ou rejeição do mesmo. Nessa

---

<sup>37</sup> Muito embora seja uma competência privativa do Chefe de Estado, essa função é normalmente delegada ao Ministro das Relações Exteriores, Chefes de Missões Diplomatas ou funcionários públicos designados para o ato.

fase de internalização da norma internacional, como regra, o tratado passará primeiro pela Câmara dos Deputados, e somente se for aprovado, seguirá para o Senado Federal, onde passará por nova seção. Tal competência é atribuída de forma exclusiva ao Congresso Nacional pela CRFB/88 sempre quando acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Antes de ir ao plenário das casas legislativas, os tratados são previamente analisados por duas Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados. Primeiramente o texto é submetido à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e depois à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Somente depois é que o texto é submetido à aprovação do plenário em turno único de votação. Nesse caso, como regra, será aprovado o tratado quando obter a maioria simples dos votos, porém, desde que estejam presentes na sessão a maioria absoluta dos congressistas. O procedimento é similar em cada uma das Casas do Congresso Nacional (REZEK, 2013, p. 89).

É bom salientar que nessa fase de aprovação pelo Poder Legislativo, não há possibilidade de emendar o texto do tratado, pois, esse Poder não possui competência para negociar os termos das normas internacionais, cabendo a ele tão somente aprova-lo ou rejeita-lo. Caso haja emenda, ela deverá ser reconhecida como ato de reprovação do tratado, o que pode levar ao reinício das negociações entre os Estados-signatários, caso ainda persista o interesse (MELLO, C., 2004, p. 212-214). Isso decorre da mais pura lógica porque não seria razoável que os poderes legislativos nacionais alterassem o texto de uma norma internacional, pois, se assim fosse não seria uma norma internacional, mas sim nacional, eis que a aprovada pelo Congresso não seria a mesma que fora assinada. Outrossim, o Congresso Nacional poderá fazer reservas de artigos quando houver essa possibilidade no tratado assinado pelo Chefe de Estado (MELLO, C., 2004, p. 212-214).

Na sequência, após a aprovação do tratado pelo referendo legislativo, que se dá por meio de Decreto Legislativo assinado pelo Presidente do Senado, o texto é devolvido ao Chefe de Estado para que ratifique o ato, ou seja, para que confirme definitivamente as obrigações assumidas, sendo essa decisão um ato de natureza

externa (MAZZUOLI, 2013, p. 63). Então, finalmente após a ratificação, o tratado é promulgado por decreto presidencial e publicado em Diário Oficial da União. Ressalte-se, também, que em tratados internacionais abertos, há possibilidade de adesão/aceitação pelos Estados que não participaram das tratativas, nem da assinatura.

#### **4.1.1 Dualismo ou monismo**

Pois bem, vencido o processo de internalização das normas internacionais, uma questão corriqueira há de ser enfrentada no que tange a ordem normativa desses tratados internalizados. É dizer, de qual forma eles se encaixam com as normas nacionais, e quando há antinomias, seja entre a constituição e tratados ou entre tratados e normas infraconstitucionais, qual delas sobressairá? Enfrentar essa questão é se preocupar com a praticidade dos tratados internacionais, pois, não basta ter uma excelente norma internacional sem que o sistema jurídico funcione coeso, para o fim de pôr em prática o que fora pactuado.

Sobre essa questão, é bom salientar que existem duas correntes muito antigas e antagônicas no que tange a convivência/interação das normas internacionais e nacionais. A teoria dualista defende a tese segundo a qual as normas internacionais e as nacionais formam dois ordenamentos jurídicos distintos, estanques entre si, pois, o primeiro teria aplicabilidade estrita na relação entre os Estados, enquanto que as normas internacionais objetivam tutelar os interesses das pessoas dentro do território nacional. Já para a teoria monista, as leis internacionais e nacionais são consideradas partes de um mesmo todo (ordenamento jurídico), porém, ela se subdivide em duas correntes. A primeira delas defende o primado da lei internacional, segundo o qual a norma internacional é superior à norma nacional; enquanto a segunda defende o primado do direito nacional sobre o internacional.

Para Kelsen (2006, p. 368; 369) a norma fundamental do ordenamento jurídico pode ser tanto nacional quanto internacional, ou seja, a primazia normativa não está atrelada à origem da norma, se nacional ou internacional, mas sim à escolha pela soberania popular. De fato, vivemos ainda num contexto onde há supremacia das constituições nacionais em pelo menos quase todas as matérias, mas isso tem sofrido recentes mitigações em algumas matérias específicas, bem

assim, em alguns blocos específicos de Estados, a julgar pelo que se pode observar no sistema protetivo dos direitos humanos e pela União Europeia, respectivamente.

Muito já se discutiu acerca do modelo adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, se monista moderado ou dualista moderado, eis que notoriamente não é monista radical, já que as normas internacionais precisam ser internalizadas para adquirirem vigência, nem tão pouco é dualista radical porque a jurisprudência nacional reconhece a existência de antinomias entre normas nacionais e internacionais, e de fato as normas internacionais não são aplicadas tão somente em face dos Estados, mas também em relação às pessoas físicas, como já foi visto anteriormente. Entretanto, essa discussão que objetiva dar um nome, monismo moderado ou dualismo moderado, é de pouco relevância, pois, a essência do que já é praticado é o mais importante, conforme assinala Binbenbojm (2000, p. 194; 195).

#### **4.1.2 Da Ordem Normativa dos Tratados Internacionais**

A CRFB/88 não é explícita quanto à ordem normativa dos tratados internacionais gerais, inexistindo previsão expressa que resolva o tema pacificamente. Porém, há alguns dispositivos constitucionais que deixam algumas pistas razoáveis. É o caso do art. 102, III, b, que prevê a possibilidade do recurso extraordinário em face de decisão declaratória de inconstitucionalidade de tratado ou lei federal: “III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: [...] b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;”

A partir desse dispositivo, Piovesan (2012, p. 116) conclui que as normas internacionais em geral possuem status infraconstitucional, uma vez que há possibilidade de serem submetidas ao controle de constitucionalidade, o que se coaduna com o citado dispositivo constitucional. Além do mais, o §2º do art. 5º da CRFB/88 atribui status constitucional tão somente aos tratados internacionais que versam sobre direitos fundamentais, o que afasta qualquer previsão constitucional que atribua essa ordem normativas aos demais tratados.

Sendo assim, parece claro que os tratados comuns são equivalentes às normas infraconstitucionais no que tange a supremacia constitucional, restando saber qual o grau normativo deles em relação às leis nacionais. Num primeiro momento, tomando-se por base o mesmo dispositivo constitucional, poder-se-ia

dizer que estão no mesmo plano das leis federais, ou seja, possuem status legal. Entretanto, se fosse dessa maneira, existiria paridade normativa, ou seja, eles ocupariam o mesmo plano legal das leis federais, de modo que eventuais conflitos seriam resolvidos pelas regras clássicas do direito, segundo as quais a norma posterior revoga a anterior ou da especial que revoga a geral. Ocorre que o art. 27 da Convenção de Viena<sup>38</sup> é muito claro, e certamente põe fim a qualquer dúvida: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado.”.

É dizer, a partir do dispositivo convencional citado, é de fácil conclusão que os Estados não podem se eximir de dar cumprimento aos tratados internacionais sob a justificativa de conflito com norma interna. Isso leva a crer que os tratados internacionais gerais possuem status supralegal, posicionando-se abaixo da constituição, mas acima das leis nacionais.

O STF reconhecia essa ordem normativa dos tratados internacionais até o julgamento do Recurso Extraordinário 80.004 em 1977. A partir de então, passou a prevalecer o entendimento segundo o qual há equiparação normas (paridade normativa), ou seja, tratados internacionais em geral e as leis nacionais encontram-se no mesmo nível hierárquico. Nesse caso, as leis nacionais podem prevalecer quando forem sancionadas após a ratificação dos tratados internacionais, aplicando-se a regra segundo a qual norma posterior revoga a anterior com ela incompatível, e vice-versa. Notadamente o posicionamento do STF é equivocado, e segundo Piovesan (2012, p. 119), ele é uma verdadeira afronta ao princípio da boa-fé objetiva, pois, está reconhecendo judicialmente a possibilidade de descumprimento voluntário de um tratado pelo Brasil, mesmo quando ele livremente pactuou a norma internacional (PIOVESAN, 2012, p. 119).

Outro argumento contrário à paridade normativa entre tratados internacionais gerais e leis infraconstitucionais é o efeito prático que isso pode levar, pois, tornado possível que os Estados-parte possam alterar unilateralmente os tratados internacionais porque simplesmente podem avocar lei interna para descumpri-los, quando o ato legal cabível seria a denúncia (MAZZUOLI, 2013, p. 94). É dizer, quando o Estado-parte edita uma lei interna, tal ato foi produzido por ele apenas, enquanto que o tratado internacional é um ato que ao menos dois Estados deliberam

---

<sup>38</sup> A Convenção de Viena foi ratificada pelo Brasil através do Decreto 7.030/2009.

conjuntamente, e uma vez sancionada norma nacional posterior à internacional, isso equivaleria a modificar a norma internacional. De outro modo, o objetivo dos tratados internacionais é justamente o oposto disso, pois, uma vez pactuado compromisso no plano internacional, é dever do Estado-signatário se abster de legislar contra o que fora pactuado (MAZZUOLI, 2013, p. 95).

Sendo assim, pode-se concluir que no ordenamento jurídico brasileiro os tratados internacionais gerais estão situados abaixo da CRFB/88 e acima das leis infraconstitucionais, ou seja, possuem status infraconstitucional e supralegal.

#### **4.1.3 Da ordem normativa dos tratados de direitos humanos**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) expressamente atribuiu status constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos, nos termos do §3º do art. 5º, com a ressalva de que sejam aprovados pela maioria qualificada de 2/3 dos congressistas em cada uma das Casas, em dois turnos de votação. Vale ressaltar que esse processo legislativo é o mesmo do exigido para aprovação de proposta de emenda constitucional (PEC), conforme disposto no §3º do art. 60 da CRFB/88, ou seja, estabeleceu os mesmos requisitos procedimentais como parâmetro de equiparação dos tratados de direitos humanos às Emendas Constitucionais.

A partir desse dispositivo constitucional, poder-se-ia concluir então que somente os tratados de direitos humanos aprovados pelo citado processo legislativo seriam equiparados ao texto constitucional. No entanto, não é algo tão simples assim de se concluir, pois, o disposto no §2º do art. 5º da CRFB/88 estabelece que os tratados internacionais são fontes de direitos e garantias fundamentais, ressaltando-se que o título contendo esse dispositivo cuida “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”: “§2º 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.”. É dizer, o texto constitucional não é taxativo quanto aos direitos e garantias fundamentais, pois, assim como o regime e princípios por ela adotados, os tratados internacionais também são fonte desses direitos.

Importante destacar que os direitos fundamentais, como é sugerido pelo próprio nome, cuida de um rol de direitos mínimos a serem garantidos pelos Estados

a toda população, ou seja, são direitos intimamente ligados à natureza humana. Inclusive há quem defenda que os direitos fundamentais são direitos humanos internalizados pelos Estados em seus ordenamentos jurídicos, normalmente previsto nas Constituições, a exemplo da brasileira de 1988 (BARBOZA, 2014, p. 130). Logo, quando o texto constitucional cuida de direitos fundamentais, não há óbice em dizer que também se está falando em direitos humanos, os quais ganharam eco no ordenamento jurídico interno, sendo que ambos podem ser protegidos no âmbito interno pelo controle de constitucionalidade.

A partir dos dispositivos constitucionais citados (§§2º e 3º do art. 5º), há uma aparente contradição, pois, o primeiro reconhece os tratados internacionais como fonte de direitos fundamentais, e, por conseguinte, possui automaticamente status constitucional. De outra forma, o segundo dispositivo estabelece um processo legislativo específico para que o tratado possa adquirir status constitucional. Nesse ponto, Piovesan (2012, p. 128) distingue o conteúdo (matéria) da forma (procedimento legislativo) pelas quais são revestidas as normas constitucionais. É que a partir do disposto no §2º do art. 5º da CRFB/88 pode-se concluir que todos os tratados internacionais de direitos humanos possuem, independentemente da sua forma, conteúdo constitucional.

Sendo assim, eles tratam de aspectos diversos dos tratados internacionais de direitos humanos, não estão falando do mesmo objeto. O primeiro deles reconhece status constitucional material, independente da aprovação pelo processo legislativo que fora submetido, ou seja, está a falar do conteúdo normativo. Isso implica em reconhecer que eles integram o bloco de constitucionalidade, pois, uma vez contendo natureza constitucional, são parâmetro para controlar a constitucionalidade das leis infraconstitucionais (MAZZUOLI, 2013, p. 105).

Já o segundo dispositivo, estabelece um processo legislativo especial para atribuição de forma constitucional aos tratados de direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional. Trata-se de uma previsão que abre a possibilidade de se atribuir um lastro constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos a fim de reforçar o reconhecimento da sua hierarquia constitucional. Logo, quando o tratado internacional que regula dita matéria for aprovado pelo iter previsto no §3º, ele formalmente integrará o texto constitucional, eis que terá a mesma forma das Emendas Constitucionais, ou seja, modificará o próprio texto constitucional (PIOVESAN, 2012, p. 138).

Há de se considerar ainda que o §3º do art. 5º da CRFB/88 foi inserido através da Emenda Constitucional nº 45/2004, ou seja, há muitos tratados internacionais de direitos humanos, inclusive o Pacto de São José da Costa Rica, que entrou em vigor no Brasil em 1992, que são anteriores à exigência de processo legislativo especial desse dispositivo. Esse fato traz a dúvida quanto à natureza formal dos tratados anteriores à Emenda Constitucional (EC) 45/2004. Nesse caso, parece mais razoável o entendimento segundo o qual todos os tratados internacionais de direitos humanos anteriores à EC 45/2004 são materialmente e formalmente constitucionais, pois, não existia tal exigência na ocasião em que foram aprovados pelo Congresso Nacional (PIOVESAN, 2012, p. 128).

Outro aspecto interessante, aclarado por Piovesan (2012, p. 139), é a impossibilidade de denúncia<sup>39</sup> dos tratados internacionais aprovados pelo rito legislativo especial, enquanto que os que são apenas materialmente constitucionais podem sê-lo. É que uma vez revestidos de formalidade constitucional, seria antidemocrático aceitar que um ato isolado do Poder Executivo retirasse esse revestimento do Tratado Internacional.

Sob outro prisma, Mazzuoli (2013, p. 119) ressalta a impossibilidade da denúncia em virtude da equiparação à emenda constitucional. É dizer, uma vez aprovados pelo iter do §3º, os tratados de direitos humanos equivalem à Emenda Constitucional, e como ela não pode ser denunciada pelo simples fato de ser Emenda Constitucional, da mesma forma os tratados de direitos humanos formalmente constitucionais também não podem sê-lo.

De qualquer forma, mesmo que não sejam revestidos do procedimento previsto no multicitado §3º, os tratados de direitos humanos não podem ser abolidos do ordenamento jurídico brasileiro, eis que são direitos e garantias individuais, portanto, cláusulas pétreas, que não podem ser suprimidas em hipótese alguma, conforme disposto no art. 60, §4º, IV, da CRFB/88. Entretanto, o Chefe do Poder Executivo pode sim denunciar o tratado internacional de direitos humanos, porém, esse ato não terá nenhum efeito extintivo dos direitos nele contidos (MAZZUOLI, 2013, p. 111). O único efeito prático desse ato denunciativo seria a impossibilidade de responsabilização internacional do Estado denunciante frente ao respectivo órgão

---

<sup>39</sup> Ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo se desobriga do cumprimento do tratado internacional frente aos demais signatários e órgãos internacionais responsáveis.

internacional competente. Sendo assim, a denúncia não possui o poder de retirar as garantias contidas na norma internacional, mas tão somente retirar a potencial responsabilização do Estado no âmbito internacional.

Outro aspecto importante quanto aos tratados formalmente constitucionais é que eles servem de parâmetro para o “controle de convencionalidade”, difuso ou concentrado, à semelhança do que é feito no controle de constitucionalidade (MAZZUOLI, 2013, p. 122). É que uma vez sendo reconhecidos como formalmente e materialmente constitucional, os tratados de direitos humanos aprovados pela maioria qualificada prevista no multicitado §3º servem como norma de controle às demais, de forma que se possibilita a retirada das que conflitem com eles do ordenamento jurídico, ou então para que se dê interpretação conforme os tratados. Nessa lógica, os tratados tão somente materialmente constitucionais serviriam apenas para o controle difuso, enquanto que os materialmente e formalmente constitucionais serviriam ao controle concentrado e difuso (MAZZUOLI, 2013, p. 125).

No direito comparado não é difícil de se encontrar textos constitucionais mais elaborados que o brasileiro atribuindo de forma clara status constitucional aos tratados de direitos humanos. É o caso da Constituição Argentina de 1994, que em seu art. 75, n. 22, enumera vários tratados internacionais de direitos humanos, dentre eles o Pacto de São José da Costa Rica, atribuindo-lhes a hierarquia constitucional e estabelecendo um rito legislativo especial para que os demais, posteriores à promulgação da constituição, também adquiram a mesma ordem normativa. De outra forma, são as constituições venezuelana de 1999 (art. 23)<sup>40</sup> e portuguesa de 1974 (art. 16, n. 1)<sup>41</sup>, cujo texto é muito semelhante ao da brasileira, sem a clareza da constituição argentina.

Ademais, importante ressaltar que desde a Segunda Guerra Mundial há uma tendência mundial no sentido de atribuir aos tratados de direitos humanos hierarquia supraconstitucional, sobrepondo-os aos textos constitucionais. Isso pode ser

---

<sup>40</sup> Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

<sup>41</sup> Artigo 16.º Âmbito e sentido dos direitos fundamentais 1. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. 2. Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

constatado pela própria característica universal desses direitos cujas instituições criadas para promovê-los e defendê-los muitas vezes intervêm inclusive nos países que sequer são signatários das normas internacionais de direitos humanos.

É o caso do já citado Estatuto de Roma (1998), ratificado pelo Brasil em 2002, que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI), com competência para julgar os crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão, conforme dispõe o art. 5º, nº1, do Estatuto. Nitidamente, esse Estatuto cuida da proteção dos direitos humanos e há registro de condenação do TPI contra Chefe de Estado africano que sequer é signatário do Estatuto, ou seja, que não consentiu em se submeter à jurisdição do TPI. Trata-se do julgamento do presidente do Sudão Omar al-Bashir, que foi julgado e condenado pelo TPI pelo cometimento dos crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Inclusive, já foram expedidos dois mandados de prisão até agora pendentes de cumprimento.

Desse modo, as Organizações Internacionais e seus Estados-membros atribuem aos tratados internacionais de direitos humanos status de norma supraconstitucional, eis que submetem de forma coercitiva, em alguns casos, os Estados a observância dessas normas, mesmo aos não-signatários, combatendo eventuais violações no âmbito global. Admitir a ordem supraconstitucional dos tratados de direitos humanos implica reconhecer que essas normas não podem ser suprimidas inclusive por constituições posteriores, mesmo quando expressamente dispuserem normas contrárias às dos tratados de direitos humanos.

Em todo caso, não se pretende defender a impunidade dos que cometam crimes, mas sim, que sejam julgados de acordo com as leis e pelos tribunais do próprio Estado, ou dos tribunais internacionais que voluntariamente tenham aderido e consentido com a competência jurisdicional, respeitando-se a soberania, a independência e autodeterminação dos povos. Ao que parece, o reconhecimento dessa ordem normativa é antidemocrático na medida em que se tenta vincular os Estados, dispensando o consentimento deles à aplicação das referidas normas e jurisdição internacional, e é justamente isso o resultado prático do caráter universalidade desses direitos.

Sendo assim, em nenhuma hipótese os tratados de direitos humanos devem ser reconhecidos como supraconstitucional, a não ser que a própria soberania nacional atribua tal ordem normativa, pois, do contrário isso macularia a autodeterminação dos povos, principalmente a das futuras gerações, que não

poderiam suprimir ditos direitos, sendo tal princípio um dos mais fundamentais da República e do Estado Democrático de Direito. Portanto, o status constitucional dos direitos humanos é o que parece mais adequada ao texto da CRFB/88, como também, se apresenta mais razoável dentro da lógica do princípio da autodeterminação dos povos, mantendo-se a independência dos Estados frente a Organizações Internacionais carentes de democracia.

Todavia, o tema é muito controvertido no âmbito do Poder Judiciário, que tem dado tratamento diverso ao defendido até aqui, conforme se pode abstrair de alguns julgados do STF. Por ocasião do julgamento do *Habeas Corpus* 72.131-RJ em 1995, que discutia a possibilidade de prisão do depositário infiel ante a vedação prevista no Pacto de São José da Costa Rica (art. 7º, VII), o STF decidiu por maioria de votos que não há que se falar em status constitucional das normas internacionais, independente da sua matéria. Já no julgamento do *Habeas Corpus* 123.246/2009, a jurisprudência do STF se desenvolveu porque passou a reconhecer status supralegal tão somente dos tratados de direitos humanos, mas ainda os mantendo abaixo da Constituição. Esses recursos provocaram o STF a decidir o conflito entre o texto constitucional contido no inciso LXVII do art. 5º, que expressamente permite a prisão do depositário infiel, e a norma de Direitos Humanos contida no inciso VII do art. 7º do Pacto de São José da Costa Rica, que expressamente veda essa espécie de prisão civil.

O mais contraditório da decisão vencedora nos autos de *Habeas Corpus* 123.246/2009 é que, se por um lado a maioria dos ministros defenderam a supremacia constitucional, atribuindo status infraconstitucional e supralegal aos tratados de direitos humanos; eles decidiram pela impossibilidade da prisão de depositário infiel, que se consolidou e mais tarde foi sumulado: “Súmula Vinculante 25 - É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.”. No entendimento majoritário da Suprema Corte, tal fato era derivava do efeito paralisante dos tratados internacionais de direitos humanos sobre as normas infralegais, que disciplinam a prisão civil do depositário infiel. Nesse sentido, o art. 652 do Código Civil de 2002 teria sua aplicabilidade paralisada em razão da vedação da prisão civil de depositário infiel prevista no art. 11 do Pacto de São José da Costa Rica. Isso porque, muito embora a CRFB/88 permita a prisão civil do depositário infiel, portanto válida ante a supremacia constitucional, o tratado

internacional paralisa a aplicabilidade das normas infralegais que regulam a referida prisão civil.

Trata-se de uma tese totalmente incoerente, pois, se por um lado reconhece infraconstitucionalidade do referido Tratado Internacional, por outro permite que ele retire a eficácia da própria constituição. Algo totalmente absurdo, um verdadeiro malabarismo jurisprudencial. Ora, do que adiante a supremacia constitucional se a supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos é suficiente para paralisar não somente as normas infraconstitucionais, mas também o texto constitucional que expressamente prevê a possibilidade da prisão do depositário infiel, pois, esse é o efeito prático da decisão, em que pese o STF insista na infraconstitucionalidade.

A bem da verdade, é evidente que essa decisão foi essencialmente política, pois, de uma só vez reafirmou a supremacia constitucional e ao mesmo tempo assegurou a eficácia da norma internacional de direitos humanos, evitando qualquer sanção da OEA frente a um flagrante descumprimento do Tratado Internacional do qual o Brasil livremente pactuou. Há, no entanto, voz dissidente no STF, a do Ministro Celso de Melo, que defende a natureza constitucional dos tratados de direitos humanos e supralegalidade dos demais, conforme ficou evidente no julgamento do HC 87.585-8/2008.

O entendimento mais atual e majoritário da Suprema Corte é no sentido de se reconhecer a supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e a paridade normativa dos demais tratados internacionais, conforme se pode conferir no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466. 343/2008, rompendo com o posicionamento prevalente desde o RE 80.004/1977.

Em sentido diverso, no direito comparado há previsões constitucionais dando supremacia às normas internacionais frente às nacionais. É o caso da Constituição francesa de 1958, que em seu art. 55 prevê a supralegalidade dos tratados comuns. Nesse mesmo sentido são as constituições argentina de 1994 (art. 75, n. 22), grega de 1975 (art. 28, §1º) e a peruana de 1979 (art. 101).

Sendo assim, a partir do que foi exposto, pode-se concluir pelo equívoco do STF em atribuir status infraconstitucional aos tratados internacionais de direitos humanos, que além de não ser o mais adequado ao ordenamento jurídico brasileiro, ele também vai de encontro à tendência normativa contextualizada há muito tempo,

desde o final da Segunda Guerra Mundial e do período ditatorial dos países da América Latina.

#### 4.2 A ORDEM NORMATIVA AMBIENTAL

A segunda metade do século XX foi marcada pelo desenvolvimento do direito ambiental como reação aos danos causados pelo avanço tecnológico proporcionado nos últimos dois séculos, que causaram danos ambientais de grandes proporções, e que repercutiram no cenário internacional. Nesse sentido, a desertificação dos solos o esgotamento de rios e terras, a degradação da biodiversidade com a extinção de espécies de fauna e flora produziram eco no direito nacional, assim como as necessidades humanas e as relações sócias também vincularam determinadas práticas jurídicas em outras épocas (WOLKMER, 2012, p. 15). É isso que pode ser observado com o direito e suas dimensões, afinal, cada época é particularizada com direitos similares, que concentram interesses de uma mesma espécie em razão do contexto histórico correlato.

Nesse sentido, os direitos de primeira dimensão, que surgiram ao longo dos séculos XVIII e XIX, e são fruto do racionalismo iluminista, do contratualismo societário, do liberalismo iluminista e do capitalismo concorrencial (WOLKMER, 2012, p. 22). São os direitos destinados a garantir liberdade, dirigido em favor da Sociedade e contra o Estado, ou seja, são os direitos que limitam a intervenção do Estado sobre liberdade dos indivíduos. Entretanto, não são direitos de cunho comunitário, mas sim individual. Trata-se de uma forma de reduzir a então ilimitada intervenção estatal principalmente sobre o patrimônio, o que acabava por beneficiar a classe social mais abastada, por exemplo, garantindo a propriedade privada, mas também a vida e os direitos políticos e civis.

Já os direitos de segunda dimensão, que surgiram no início do século XX, principalmente com a ameaça socialista sobre o capitalismo, são aqueles derivam do Estado de Bem-Estar Social, que, por conseguinte, ao contrário dos de primeira dimensão, dependem de uma atuação positivo do Estado, e não da sua abstenção (SOUZA FILHO, 2003, 82-83). Há essa reviravolta porque passou-se a acreditar que somente com a atuação do Estado se poderia distribuir as riquezas para reduzir as desigualdades e alcançar o desenvolvimento, cuja mão invisível do mercado, da

maneira proposta por Adam Smith, não foi capaz de concretizar. São direitos essencialmente sociais, econômicos e culturais, que derivam do princípio da igualdade e emergiram da marginalização das camadas sociais mais pobres causada pelo liberalismo econômico, que em si, agravava ainda mais as desigualdades sociais. Dentre o rol de direitos de segunda dimensão estão a saúde, educação, assistência social, lazer, trabalho, etc., transcendendo o apego à “liberdade formal abstrata” em favor da “liberdade material concreta” (SARLET, 2012, p. 47). Os direitos de segunda dimensão também abrangem os direitos de greve e de se sindicalizar, pois, até então os trabalhadores não tinham esse direito.

A partir dessas considerações acerca, das duas primeiras dimensões do direito, é oportuna e importante a observação trazida por Leite (2003, p. 22), segundo o qual nem o liberal e nem o social se preocuparam com produtivismo capitalista e a conseqüente degradação ambiental, porque o modelo industrial utilitarista ainda era o modelo de desenvolvimento vigente. Essa preocupação surgiu apenas na segunda metade do século XX com os direitos de terceira dimensão sob os auspícios do princípio da fraternidade, que objetiva uma reorganização do modelo econômico exploratório do homem e da natureza. Enfim, o desenvolvimento do direito teria finalmente alcançado o slogan da Revolução Francesa (1789) “liberdade, igualdade e fraternidade”.

Os direitos de terceira dimensão possuem natureza difusa, pois, atinge um número indeterminado de sujeitos, e não apenas um único indivíduo ou um grupo delimitado, quebrando os paradigmas anteriores que limitava os sujeitos titulares de direito. Sendo assim, os direitos de terceira dimensão não são passíveis de apropriação individual porque ninguém, nem mesmo o Estado, pode deles dispor, pois, o contrário implicaria danos/restricção ao direito em si, até mesmo contra o próprio sujeito que dele dispôs indevidamente, assim como também atinge todas as demais pessoas.

Segundo Souza Filho (2006, p. 23), essa nova concepção leva ao nascimento de um novo direito porque os bens passaram a ter dupla natureza: a material que permite a apropriação e utilização individual dos bens, e outra imaterial porque há um interesse difuso sobre o bem e que se sobrepõe ao individual. São exemplos de direitos de terceira geração o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito ao desenvolvimento, à paz, dentre outros. Essa natureza dúplice pode ser exemplificada pela terra, que continua sendo objeto de apropriação individual,

porém, esse direito, que era ilimitado, passou a ser limitado pela função social da propriedade, que é um interesse difuso. Assim, o proprietário de terra possui o direito de usar, gozar, dispor e reivindicar a terra, desde que dê cumprimento à função social da sua propriedade, sob pena de desapropriação, conforme art. 184 da CRFB<sup>42</sup>.

As preocupações com o meio ambiente foram difundidas com mais frequência na segunda metade do Século XX, porque até então predominava uma noção de inesgotabilidade dos recursos (BENJAMIN, 2012, p. 109). Na medida em que se difundiu a conscientização da limitação dos recursos e da sua fragilidade em face do crescimento linear econômico insustentável, além das técnicas destrutivas aplicadas para aumentar a produtividade (ex: uso de pesticidas, fontes energéticas não renováveis, desmatamento, etc.), somente então é que o direito começou a acompanhar a necessidade de tutelar o interesse ambiental.

Nesse contexto, é de conhecimento amplo que a importância normativa dos interesses ambientais alcançou o patamar constitucional, onde ganhou espaço exclusivo dedicado à matéria (Capítulo VI), além de previsões esparsas no que tange os instrumentos de defesa<sup>43</sup>, responsabilidade e competência dos entes federados para legislar e administrar<sup>44</sup>, além de ser reconhecido como norma principiológica da atividade econômica (inciso VI do art. 170 da Constituição de 1988) e cuja preservação e a utilização adequada dos recursos naturais são requisitos para que a propriedade cumpra sua função social (inciso II do art. 186 da Constituição de 1988).

O tratamento constitucional dado ao meio ambiente foi sem precedentes, pois, em que pese ter previsões ambientais em constituições pretéritas, não tinha a densidade e a importância que é atribuída pela CRFB/88, e que representou uma ruptura com os preceitos modernos, assentados na concepção individualista e privada, pois, foram reconhecidos direitos difusos e coletivos, muito embora não

---

<sup>42</sup> Apesar da desapropriação soar como sanção aos proprietários que descumprem a função social da propriedade, Souza Filho (2003, p. 88) ressalta que o Constituinte na verdade premiou esses proprietários porque estipulou que a desapropriação deve necessariamente ser precedida de indenização, passando a conta para ser paga pela sociedade.

<sup>43</sup> A defesa do meio ambiente pode ser judicializada por meio de ação popular, na forma do inciso LXXIII do art. 5º, ou por meio de ação civil pública, conforme art. 129, III, ambos da Constituição da República de 1988

<sup>44</sup> A competência para proteger e legislar sobre o meio ambiente é comum e concorrente a todos os entes federados, conforme arts. 23, VI, e 24, VI e VIII, da Constituição da República de 1988.

tenha excluído de vez os valores modernos (SOUZA FILHO, 2011, p. 166). E isso veio de forma explícita no texto constitucional, pois, como dito, a preservação ambiental foi eleito princípio norteador da economia, que antes era liberal, de forma que produtos prejudiciais ao meio ambiente podem receber tratamento jurídico diferenciado para desestimular seu comércio, o que pode ser feito pelo aumento da carga tributária sobre esses produtos.

Além do mais, a influência ecológica está tão bem permeada que o texto constitucional ressaltou a importância de se preservar o meio ambiente sadio para tutelar os interesses da presente e das futuras gerações, que evidencia ainda mais o caráter difuso e fraterno desse direito, com a busca de efeitos transgeracionais. Entretanto, toda essa preocupação e densidade constitucional não passará de mero simbolismo político quando suas normas, principalmente o art. 225 da Constituição da República, não forem além de palavras para efetivar esse tão nobre compromisso constitucional.

Ressalte-se, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (*caput* do art. 225 da Constituição da República de 1988) é um direito fundamental, pois, apesar de não está previsto no art. 5º da Constituição da República de 1988 (CR/88), esse mesmo dispositivo, em seu §2º, deixa claro que há outros direitos fundamentais previstos na própria CR/88 quanto em tratados internacionais: “§ 2º 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”.

A fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é justificada por Benjamin (2012, p. 128): primeiro porque é um direito difuso, pois, não há um número limitado de destinatários, visa alcançar a todos; segundo porque o §2º do art. 5º da CRFB/88 deixa claro que o art. 5º não traz um rol exaustivo de direitos fundamentais, ou seja, permite que outros direitos previstos nas leis esparsas sejam reconhecidos como direitos fundamentais; e terceiro porque a própria vida depende de uma meio ambiente sadio.

Portanto, a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deriva principalmente da sua condição de ser pré-requisito existencial à vida, que por sua vez também é pré-requisito ao gozo de todos os demais direitos humanos; e também porque fornece os meios materiais necessário ao desenvolvimento dessa mesma vida com dignidade. É que o direito fundamental à

vida em sua dimensão mais ampla, não contempla apenas o direito de não ser privado dela, mas também de dispor dos meios necessários ao desenvolvimento de uma vida digna. Nesse sentido, Trindade (1993, p. 75-76) argumenta que o direito ao meio ambiente sadio é uma extensão do direito à vida, que também condiciona a sua qualidade, fato que revela uma interconexão entre esses dois direitos fundamentais. Sendo assim, o direito a um meio ambiente sadio é um prolongamento da Declaração dos Direitos Humanos, pois, é o meio ambiente quem fornece o sustento material para que seja oportunizada ao homem se desenvolver intelectualmente, moralmente e espiritualmente (SILVA, 2004, p. 58-59).

No âmbito do STF, a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também já foi reconhecida, conforme trecho do voto do Ministro Celso de Mello abaixo transcrito:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, D.J. 01/09/2005).

Sendo assim, o direito fundamental ao meio ambiente sadio possui natureza dúplice: primeiramente é um direito subjetivo porque o meio ambiente atinge a personalidade ao possibilitar/impossibilitar o desenvolvimento da vida humana sadia, e que demanda uma atuação individual solidária para preservá-lo; em segundo lugar possui natureza objetiva, na medida em que também atribui ao Estado o dever de preservá-lo como interesse difuso, que atinge a toda a população (LEITE; AYALA, 2003, p. 88).

É bem verdade que os direitos fundamentais surgiram para opor parâmetros mínimos aos ordenamentos jurídicos, e apesar de ser utilizado como similar aos direitos humanos pela maioria dos autores latinos e anglo-americanos que versam sobre o tema (BONAVIDES, 2011, p. 560), há de se fazer algumas ponderações pertinentes. Nesse sentido, Canotilho (2000, p. 387) anota que os direitos

fundamentais são direitos humanos positivados nas constituições e por isso se caracterizam pela delimitação espacial-temporal, enquanto que os direitos humanos são atemporais e universais porque são eleitos com base na natureza humana, que é invariável no tempo e no espaço, e como tal independe de uma ordem jurídica nacional, e por isso possuem dimensão jusnaturalista-universalista<sup>45</sup>. Bobbio (2004, p. 38) ratifica que a fundamentalidade dos direitos varia de acordo com o contexto histórico e cultural, pois, direitos que outrora foram declarados absolutos, como é o caso da propriedade, não são mais, ao passo que outros direitos não são garantidos pelo ordenamento jurídico atual, mas serão considerados fundamentais no futuro, bem assim, direitos que são garantidos como fundamentais em uma determinada civilização não são em outras. Logo, em princípio, os direitos humanos não seriam exatamente direitos fundamentais sob a ótica espacial-temporal.

Essa tentativa de se diferenciar os direitos fundamentais dos humanos tem sentido prático no que tange a possibilidade de aplicabilidade do §3º do art. 5º da CRFB/88 aos tratados internacionais de direitos ambientais, que, como dito, são direitos fundamentais de terceira geração. Sendo assim, caso os direitos ambientais fossem exatamente iguais aos direitos humanos, isso implica dizer, sem qualquer sombra de dúvida, que os tratados internacionais de direito ambiental também poderiam adquirir status formalmente constitucional quando fossem aprovados pelo iter previsto no citado dispositivo constitucional – 3/5 dos votos em cada uma das Casas do Congresso Nacional em dois turnos de votação.

E é justamente nisso que acreditamos porque, muito embora não sejam exatamente a mesma coisa, há uma dependência lógica dos direitos humanos aos direitos socioambientais, pois, a existência daqueles depende da pré-existência destes. Logo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é pré-requisito existencial à manutenção do direito humano mais básico, pois, sem um ambiente adequado (sadio), a vida humana e dos demais seres vivos não perduraria por muito mais tempo. Logo, essa previsão constitucional que possibilita atribuição de status

---

<sup>45</sup> É exatamente nesse sentido e essência dos argumentos de Kersting (2003, p. 89-94), que defende a ideia de um universalismo sóbrio dos direitos humanos, que se dá pela formação de um núcleo minimalista de direitos humanos. Segundo o autor, o universalismo dos direitos humanos pode ser justificado a partir de fundamentos antropológicos, que são pré-morais, comuns a todos os homens e mulheres, independente da cultura, despidendo-os de cunho moral, a exemplo da vulnerabilidade humana em estado de natureza.

formalmente constitucional aos direitos humanos também deve ser estendida aos direitos ambientais.

Outrossim, não há o que se discutir acerca da natureza materialmente constitucional dos direitos ambientais, eis que o multicitado §2º do art. 5º da CRFB/88 não é exaustivo. Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental, eis que está consagrado no caput do art. 225 da CRFB/88, assim como os direitos ambientais previstos nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Portanto, os direitos ambientais internacionais congregam o mesmo tratamento jurídico dispensado aos direitos humanos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o que implica dizer que como regra são normas materialmente constitucionais e podem adquirir forma constitucional quando aprovados pelo Congresso Nacional sob o iter previsto no §3º do art. 5º da CRFB/88, e, também, serve de parâmetro ao exercício de convencionalidade para harmonizar todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Então, no âmbito brasileiro, a partir do tratamento jurídico nacional atribuído aos direitos ambientais, para que as políticas internacionais ambientais gozem da mesma efetividade dos direitos humanos bastaria que a arquitetura normativa de proteção desses interesses fosse reorganizada nos termos em que foi delineado no capítulo anterior, porque no âmbito interno o tratamento jurídico é o mesmo dos direitos humanos.

## CONCLUSÃO

A limitação socioterritorial do Estado moderno reflete na efetividade das políticas ambientais internacionais, pois, outros interesses internos e externos, principalmente o econômico, mesmo que indevidamente, se sobrepõe ao ambiental, vez que o Estado é, conforme salientado por Bourdieu (2012, p. 72-73), um meio pelo qual os agentes mandantes promovem seus próprios interesses mediante o uso da soberania revestida de legitimidade. É que a preservação ambiental vai de encontro ao crescimento econômico linear proposto pelo modelo vigente, e no caso brasileiro isso significa estagnar ou retroceder as fronteiras da agropecuária, que representa um quarto do PIB nacional.

A globalização, de certa forma, mitigou a soberania do Estado ao condicioná-lo às políticas econômicas internacionais oriundas do Consenso de Washington, porém, se limitou a esse âmbito imoral, que beneficiou países desenvolvidos à custa das economias dos que estavam e ainda estão em desenvolvimento, sob pena de serem ainda mais prejudicados pelos embargos econômicos que podem ser impostos. Para que fosse moral, o efeito da Globalização econômica deveria ser justamente o oposto disso. A globalização que queremos, por outro lado, é uma globalização solidária multifacetada, que tende a reorganizar a geopolítica mundial, e numa das suas vertentes, deve pretender efetivar as políticas ambientais internacionais por serem interesses difusos-transnacionais.

Dentre as organizações internacionais pesquisadas para abstrair paradigmas à reestruturação organizacional pretendida, um modelo intergovernamental parece não ser suficiente para efetivar as normas internacionais ambientais, já que fragmenta o poder político do Órgão Internacional ao torna-lo inteiramente dependente dos Estados-parte. É que nele não há autonomia administrativa, jurisdicional nem legal, dependendo sempre da atuação do Estado para implementação da norma pactuada. Sendo assim, o modelo intergovernamental pode ser interessante a um bloco econômico, mas não para dar cumprimento às normas ambientais.

O modelo supranacional parece ser um oposto ao intergovernamental, por se afastar de uma total dependência dos Estados-signatários, e se particulariza pela criação de uma rede integrada de normas nacionais à constituição internacional, que funda uma comunidade de nações em uma rede jurídica. Nesse modelo, são criados

órgãos administrativos, jurisdicionais e legislativos comunitários, que são autônomos aos Estados-signatários, propiciando um modelo capaz de efetivar os interesses transnacionais. Entretanto, ressalte-se que o modelo é interessante ao âmbito regional, porém, parece ser impraticável ao âmbito global, ante o multiculturalismo. Certamente a aplicação desse modelo ao âmbito global seria muito difícil, pois dependeria de um consenso entre várias culturas, e perpetraria a sobreposição de uma sobre outras.

As várias Conferências internacionais organizadas pela ONU comprovam e refletem a necessidade de se reestruturar a arquitetura do sistema protetivo do meio ambiente porque, muito embora elas tenham contado com a participação cada vez maior de participantes (representante de Estados e ONGs), o que é positivo ao expandir a conscientização ambiental, a temperatura planetária não cessa de subir.

Nesse sentido, o sistema protetivo dos direitos humanos, por gozarem de notória efetividade, pode servir de paradigma a essa nova arquitetura normativa de proteção ambiental. Sendo assim, deve-se criar um sistema global de proteção ambiental com órgãos administrativos, legislativos e jurisdicional autônomos aos Estados-signatários. Concomitantemente, devem-se criar órgãos regionais, à semelhança da OEA, para promover, administrar e julgar litígios regionais. E por fim, mantem-se a instância estatal para que espontaneamente dê cumprimento às normas internacionais que livremente pactuou.

Importante ressaltar, como foi dito ao longo do trabalho, que o Estado continua e continuará a desempenhar um papel fundamental ao servir de principal receptáculo da sociedade representada, e de ser o ator com mais poder e legitimidade para promover e dar efetividade no território nacional às políticas internacionais pactuadas. A tutela regional e global devem ser complementares à do Estado, assim como é no âmbito dos direitos humanos, ou seja, elas devem servir de complemento, apenas quando aquela for insuficiente – aquém do pactuado – ou inerte.

Comparativamente, o modelo protetivo praticado no âmbito dos direitos humanos é um meio termo entre o intergovernamental do Mercosul, de poder fragmentado, e o supranacional da União Europeia, que embora possui organização potencialmente mais eficiente, é demasiadamente integradora ao propor a constitucionalização internacional. Isso sugere, mais uma vez, que o modelo de proteção dos direitos humanos seja o mais adequado, pois, não fica aquém nem vai

além de uma reestruturação geopolítica, que propõe a criação de organismos global e regional com autonomias deferidas pelos próprios Estados, mas que pretende ser complementar, deixando que o protagonismo aos Estados, mas monitorando-os e sancionando-os quando necessário.

Evidentemente, a eficácia desse modelo também deve vir acompanhado de outras propostas, brevemente apontadas, pois, demanda trabalhos mais específicos sobre o tema. É que o aquecimento global demanda soluções multifacetadas, e para efetivar qualquer política ambiental que pretenda garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve necessariamente desenvolver outras questões em conjunto. Não basta um novo sistema protetivo de preservação, por mais perfeito que seja, sem implementação conjunta de políticas que reduzam as desigualdades econômicas, que combatam a pobreza nos países subdesenvolvidos, pois, essa ainda é uma das principais causas da continuidade do desmatamento.

É necessário, também, a criação de regras comerciais internacionais que onerem os produtos produzidos pelos Estados não signatários, com o aumento de tributos sobre as importações desses produtos a fim de coibir as maiores economias para se tornarem signatárias desse novo sistema, senão, não contará com a participação efetiva daqueles que mais contribuem para o efeito estufa, além de onerar os produtos oriundos dos signatários, já que a produção se torna mais cara, pois, demandam tecnologias que muitas vezes substitui matérias-primas. Exemplo disso são as fontes energéticas, pois, é muito mais barato produzir energia a partir do carvão mineral que atômica, solar ou eólica.

Ao mesmo tempo, são os países desenvolvidos que devem financiar o desenvolvimento científico de tecnologias limpas; e elas devem ser compartilhadas gratuitamente aos países em desenvolvimento, conforme já vem sendo praticado nas normas internacionais analisadas. Por outro lado, o fornecimento de recursos e de tecnologias aos países em desenvolvimento deve ser condicionado ao comprometimento com as políticas internacionais ambientais.

É importante, também, destacar que o novo modelo proposto encontra amparo na CRFB/88, facilitando sua implementação no Brasil porque não demandaria reformas no ordenamento jurídico brasileiro. É que a CRFB/88, como foi demonstrado no quarto capítulo, reconhece a tutela do interesse ambiental como fundamental, conforme §2º do art. 5º combinado com o art. 225. Tal reconhecimento não poderia ser diferente, já que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é

pressuposto a todos os demais direitos, inclusive à vida humana, e, portanto, precede os próprios direitos humanos.

Com isso, as normas ambientais internacionais gozam de status materialmente constitucional, e com isso podem servir de paradigma ao controle difuso, servindo de referência a todas as outras normas. Ademais, poderá adquirir status formalmente constitucional, e com isso integrar o bloco de constitucionalidade para servir ao controle concentrado. Portanto, uma vez que tal modelo seja implementado, as decisões dos órgãos internacionais devem ser acatadas pelos órgãos estatais como títulos executivos judiciais, a exemplo das decisões proferidas pela OEA, ou seja, a efetividade dessas normas não deve depender de ações judiciais de conhecimento no âmbito da jurisdição nacional, que poderia protelar o interesse ambiental, mitigando a efetividade das normas internacionais ambientais.

**REFERENCIAS**

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANDRADE, Daniela Meirelles; CASTRO, Carolina Lescira de Carvalho Castro; PEREIRA, José Roberto. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 177-90, jan./fev. 2012.

AZEVEDO, R. S.; TAVARES NETO, José Querino. ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO. In: Samantha Meyer Pflug; Susana Camargo Vieira; Everton das Neves Gonçalves. (Org.). **DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO**. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. 24, p. 367-387.

BARBOSA, Thiago Varanda. **A economia política da Coesão Econômica e Social na União Européia**: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002. 2006. 147 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes Judiciais e Segurança Jurídica**: Fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 77-92.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Espanã: Siglo Veintiuno, 2002. p. 75-113.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. Monismo e Dualismo no Brasil: Uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, 2000, p. 180-195. Disponível em: <[http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista09/Revista09\\_180.pdf](http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj_online/edicoes/revista09/Revista09_180.pdf)>. Acessado em: 27 jan. 2016.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la Republica**. Tradução de Gaspar de Añastro Isunza. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Tradução de Rosa Freire d’Guiar, 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8.279-04 República Argentina. Agravante: República Argentina. Rel. Min. Paulo Costa Leite, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?livre=%22direito+comunit%E1rio%22+e+Mercosul&&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 72.131 – Rio de Janeiro. Paciente: Lairton Almagro Vitoriano da Cunha. Impetrante: Marcello Ferreira de Souza Granado. Relator Min. Marco Aurélio, Brasília, 23/11/1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=73573>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 1273/RS (Registro nº 2000/0040618-0). Requerente: União. Requerido: Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Interessados: Associação dos Arrozeiros de Itaqui e Outros. Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324396>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 80.004 – Sergipe. Recorrente: Belmiro da Silveira Gois. Recorrido: Sebastião Leão Trindade. Relator Min. Xavier de Albuquerque, Brasília, 29/12/1977. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=175365>>. Acesso em: 31 Jul. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 466.343 – São Paulo. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Ministro Cezar Peluso, Brasília, 03/12/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 31 Jul. 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade: Itinerário dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos Servos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 15-61.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 1999.

EMBRAPA. Agroecologia. 2010. Disponível em:

<<http://www.cnph.embrapa.br/organica/agroecologia.html>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

FALK, Richard. **Globalização Predatória**: uma crítica. Tradução de Rogério Alves. Portugal: Instituto Piaget, 1999.

FOSTER, Hohn Bellamy. **O conceito de natureza em Marx**: materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Condenação internacional do Brasil e o dever de investigar os crimes da ditadura. 2016. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI123895,11049-Condenacao+internacional+do+Brasil+e+o+dever+de+investigar+os+crimes>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

GREEN PEACE. ONU: agricultura industrial não resolve fome, pobreza e aquecimento global. 2008. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/onu-agricultura-precisa-traba/>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

HARDING, Stephan. **Terra-Viva**: ciência, intuição e evolução de Gaia. São Paulo: Cultrix, 2008.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. Tradução de Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2013.

IBGE. 2015. Banco de Dados Agregados. Disponível em:

<<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pecua/default.asp?t=2>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA (IMAFLORA). **Evolução das Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil (1970-2013) Setor de Agropecuária**. São Paulo: Observatório para o Clima, 2015. Disponível

em: <[https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a\\_agropecuaria\\_2015.pdf](https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a_agropecuaria_2015.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. O conceito de soberania: modificações e responsabilidade. In: Marcílio Toscano Franco Filho; Jorge Luís Mialhe; Ulisses da Silveira Job. (Org.). **Epitácio Pessoa e a Codificação do Direito Internacional**. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2013, v., p. 247-270.

\_\_\_\_\_. **Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo**: da Coexistência aos Valores Compartilhados. Anuário Brasileiro de Direito Internacional, 2010. p. 203 e ss.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos e integração regional nos exemplos da União

Européia e do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, 2009. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000100003&script=sci_arttext) >. Acessado em: 31 nov. 2015.  
KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KERSTING, Wolfgang. **Universalismo e Direitos Humanos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003, p. 79-102.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Tradução de Walter Stöner. São Paulo: eBooks, 2006.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LOCKE, Jhon. **Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 2. ed. São Paulo: Vozes, 2001. p. 97-113.

LÖWY, Michael. **Ecologia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 2005.

MARX, Karl; Engels, Friedrich. **O manifesto comunista (1848)**. Edição Ridendo Castigat Mores, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura Ltda, Livro 1, v. 2, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Tradução de Reginaldo Sant'anna. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Livro 3, v. 6, 1991.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito Internacional Público**. 7. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2013.

MELLO, Antônio Bandeira de. O NÉO COLONIALISMO E O DIREITO ADMINISTRATIVO. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 17, janeiro/fevereiro/março, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 01 abr. 2014.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MERCOSUL. Medio Ambiente em el MERCOSUR. 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/SM/es/Publicaciones/Medio%20Ambiente%20en%20el%20Mercosur.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2013

NOUR, Soraya. **À Paz Perpétua de Kant: Filosofia do Direito Internacional e das Relações Internacionais**. 2. ed. São Paulo: WMF, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Suíça: 2004. Disponível em:

<<http://www.ilo.org/public/english/wcsdgd/docs/report.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. AGENDA 21. Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Acordo global sobre mudança do clima é adotado em Paris. 2015. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

POLÍTICA E ECONOMIA. Os efeitos do Consenso de Washington na economia brasileira. 2011. Disponível em: <<http://www.politicaeconomia.com/2011/10/os-efeitos-do-consenso-de-washington-na.html>>. Acesso em: 4 set. 2015.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista Sociologia Política**, v. 22, n. 49, mar 2014, p. 205-230.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de José Cretella Junior. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos: Proteção jurídica à biodiversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Márcio; MOUTINHO, Paulo. O Desmatamento da Amazônia e a Efetividade do Protocolo de Quioto. **Revista Ciência & Ambiente**, v. 30, 2014. Disponível em: <[http://proclima.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2014/05/amazonia\\_quioto.pdf](http://proclima.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2014/05/amazonia_quioto.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos: o desafio da interculturalidade. **Revista Direitos Humanos**, v. 2, jun. 2009. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos%20Humanos\\_Revista%20Direitos%20Humanos2009.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos%20Humanos_Revista%20Direitos%20Humanos2009.pdf)>. Acessado em: 8 ago. 2014.

SANTOS, Milton. **Por Uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência social**. São Paulo: Record, 2000. Disponível em: <[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao\\_leitura/sociologia/outra\\_globalizacao.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/sociologia/outra_globalizacao.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHUNEMANN, Bernd. **Temas actuales y permanentes del Derecho penal después del milênio**. Madrid: Tecnos, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. 1995. 446 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, Reginaldo José de. Uma Leitura Geográfica do Meio Ambiente Territorializado em Mirante do Paranapanema-SP. **Revista Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v.7, n. 7, 2011. Disponível em: <[http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum\\_ambiental/article/view/181](http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/article/view/181)>. Acesso em: 28 nov. 2015.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

\_\_\_\_\_. **A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais**. Curitiba: Letra da Lei, 2011.

\_\_\_\_\_. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2006. p. 15-48.

TAVARES NETO, José Querino. Constituição e mercado: entre o débacle e a (re)afirmação. **Revista Sequência**, nº 56, 2008, p. 177-204.

\_\_\_\_\_; AZEVEDO, Rodrigo dos Santos. OS DIREITOS HUMANOS E A LIBERDADE DOS POVOS: Uma análise da necessidade e possibilidade de universalização desses direitos. **Revista Direitos Culturais**, v. 10, n. 20, 2015. Disponível em: <<http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/1579/725>>. Acessado em: 30 out. 2015.

TORRENTE, Andrea. Emissões de carbono batem marca histórica e previsões são pessimistas. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/meio-ambiente/emissoes-de-carbono-batem-marca-historica-e-previsoes-sao-pessimistas-e97w7lfj9pv1u3brbxmrd5etq>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio-Ambiente: Paralelo dos sistemas de proteção internacional**. 1 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor: 1993.

VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 52, v. 2, p. 5-21. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/01.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.